UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

De la Décentralisation dans la Commune

« Il n'y aura de liberté en France que quand il y aura des hommes; il n'y aura d'hommes que quand il y aura des communes et il n'y aura de communes que quand on aura réellement efficacement décentralisé. »

« *Liberté politique.* Jules SIMON. »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

VINCENT CONSTANT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET GÉNÉRAL

Jury — M. MOREAU, professeur — *Président*

MM. AUDINET, professeur — DELPECH, agrégé — *Suffragants*

AIX

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL

Rue Emeric-David, 5

1905

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

De la Décentralisation dans la Commune

« Il n'y aura de liberté en France que quand il y aura des hommes; il n'y aura d'hommes que quand il y aura des communes et il n'y aura de communes que quand on aura réellement efficacement décentralisé. »

« *Liberté politique.* Jules SIMON. »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

VINCENT CONSTANT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET GÉNÉRAL

Jury — M. MOREAU, professeur — *Président*

MM. AUDINET, professeur — DELPECH, agrégé — *Suffragants*

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE DERECHO

AIX

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL

Rue Emeric-David, 5

1905

PERSONNEL

MM. BRY, doyen, professeur de Droit romain.
JOURDAN, professeur de Droit civil.
BOUVIER-BANGILLON, professeur de Droit commercial.
LACOSTE, professeur de Droit civil.
VERMOND, professeur de Droit romain.
MOREAU, professeur de Droit administratif.
AUDINET, professeur de Droit international public.
CÉZAR-BRU, professeur de Droit civil.
BABLED, professeur d'Economie politique.
BONNECARRÈRE, agrégé, chargé du cours de Droit criminel.
CAILLEMER, agrégé, chargé des cours d'histoire du Droit français.
DELPECH, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel.
SCHATZ, agrégé, chargé des cours d'économie politique et d'histoire des doctrines économiques (doctorat).
MORIN, chargé du cours de procédure civile.
JOUGLA, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

Aucoc. — Controverses sur la Décentralisation.
Avenel (vicomte d'). — La Réforme administrative.
Barante (de). — Les communes et l'aristocratie.
Broglie (de). — Vues sur le Gouvernement de la France.
Barrot (Odilon). — La centralisation et ses effets.
Becquet. — Répertoire de Droit administratif.
Charriant. — Enquête sur la décentralisation.
De Laveleye — Le Gouvernement dans la démocratie.
De Luçay (comte de). — La décentralisation.
De Marcère. — La décentralisation. — Projet de réforme de la loi du 5 avril 1884.
Deschanel. — La décentralisation.
Ducrocq. — Etudes sur la loi municipale.
Dupont-Withe. — L'individu et l'Etat.
Faguet. — Questions politiques.
Ferrand. — Institutions administratives en France et à l'étranger.
Ferrand. — Institutions municipales et provinciales comparées.
Ferrand J. — Un avant projet de décentralisation.
Henrion de Pansey. — Du pouvoir municipal.
Jencks. — Essai sur le Gouvernement local en Angleterre.
Laferrière. — Traité de juridiction administrative.
Luchaire. — Les communes françaises.
Maurras. — Une idée de décentralisation.
Morgand. — La loi municipale.
Moreau. — Du règlement administratif.
Prevost-Paradol. — La France nouvelle.
Raynouard. — Histoire du droit municipal en France.
Rémusat (de). — Politique libérale.
Simon (Jules). — Liberté politique.
Taine. — Origines de la France contemporaine
Thiers. — Discours Parlementaires.

Tocqueville (de). – La démocratie en Amérique.
Vivien. — Etudes administratives.

Revues Périodiques

Duvergier. — *Recueil des lois et décrets.*
Journal Officiel.
Moniteur Officiel.
Archives Parlementaires.
Annuaire de législation étrangère.
Revue critique de législation et de jurisprudence.
Revue générale d'administration.
Revue Socialiste.
Journal du Droit administratif.

INTRODUCTION

Etudier la décentralisation au point de vue de l'administration des affaires communales, nous paraît, dès le début, comporter quelques explications préliminaires, indispensables à la bonne compréhension de notre sujet.

Le mouvement décentralisateur, qui se fait sentir sur le terrain du droit administratif est encore loin d'avoir donné tout ce qu'on attend de lui, en conséquences fertiles, au point de vue d'une sage et bonne administration. Il nous a paru intéressant — après beaucoup d'autres, il est vrai — de chercher à déterminer la marche qu'il a suivie, les progrès qu'il a accomplis et aussi les retards qu'il a subis.

Notre étude pouvait comporter deux aspects, deux fins. D'une part, nous pouvions nous demander — en nous en tenant exclusivement au point de vue politique — quelles conséquences pouvait avoir en France la restauration ou l'installation d'un régime, d'une constitution mieux et plus décentralisée que celle qui nous régit, et par exemple, en distinguant et en séparant les notions connexes de décentralisation et de fédéralisme, d'étatisme et de concentration, nous pouvions nous demander quelle était celle qui serait

le plus propre à notre caractère, à nos aspirations nationales, et surtout si l'organisation actuelle imposée par la loi de l'an VIII, était de nature à assurer d'une façon parfaite le bon fonctionnement du régime ainsi créé.

D'autre part, et c'est le point de vue que nous avons choisi, en tenant pour bonne l'organisation administrative de notre pays, ne pourrait-on pas étendre les libertés locales ou régionales, accroître d'une manière raisonnable les franchises départementales ou communales ? Remarquons immédiatement que ces deux variantes de la question se relient fortement entre elles. Car en recherchant, par exemple pour la commune, quelle sera l'extension de ses libertés, n'est-ce pas dire déjà par là, que c'est-elle que nous préférons, et n'allons-nous pas par voie de conséquence certaine, esquisser la composition, l'organisation administrative nouvelle de notre pays, telle que nous la souhaitons ? Nous serons amené, nous aussi, à nous prononcer sur cette question : mais nous ne faisons pas table rase de ce qui s'est passé, ni de ce qui existe. La loi de l'an VIII contient sans doute des imperfections ; son principe est discuté ; c'était une loi faite pour un régime autocratique et centralisateur ; notre malheur à nous est que nous changeons de régime politique en gardant malgré tout les cadres de l'ancien, de celui que nous venons de quitter.

Des modifications importantes ont été apportées dans cette matière : doit-on en rester là ou bien ne

doit-on pas marcher de l'avant, et faire désormais des lois dont le principe et l'esprit, soient conformes à ceux de la constitution que nous nous sommes librement donnée ?

Envisagée en général, la question était trop vaste et dépassait, en même temps que nos propres forces, le cadre de cet essai : il a donc fallu se restreindre et nous avons choisi la commune comme modèle. Ce sera, si on le veut bien, le malade, le patient sur lequel nous allons expérimenter le remède ou plutôt voir les effets de cette expérience qui a déjà commencé: nous aurons à nous demander, s'il ne serait pas possible et même nécessaire, dans l'intérêt de notre malade, d'augmenter la dose de notre médicament et dans quelles proportions.

Une foule de raisons nous ont arrêté à ce choix. La commune est la seule, la vraie subdivision de l'Etat ; c'est elle qui est à la base de l'organisation d'un pays, sous quelque nom qu'elle se présente et quelque forme qu'elle ait : « La commune, disait M. Royer-Collard, « est, comme la famille, avant l'Etat; la loi civile et « politique la trouve et ne la crée point. » C'est cette petite agglomération, au début autonome, puis peu à peu réduite à une simple entité qui forme comme la « cellule du corps social ». C'est dans elle « comme « le dit M. de Tocqueville » que réside « la force de « peuples libres. Les institutions communales sont « à la liberté ce que les institutions primaires sont à « la science ; elles la mettent à la portée du peuple, « elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habi-

« tuent à s'en servir [1]. » C'est pour ce premier motif que nous l'avons préférée. Il y en a d'autres.

Nous sommes de ceux qui croient que, dans la solution de la question sociale, l'évolution doit jouer le principal rôle et non la révolution ; nous croyons au progrès lent, mais immuable des idées : et nous assistons en ce moment à une explication de ce fait, pour ne nous en tenir qu'à notre sujet : la commune depuis la Révolution française a acquis une part plus grande de liberté ; son autonomie locale, si elle n'est pas complète, s'esquisse tout au moins et rien ne nous permet de douter que ce ne soit là, la caractéristique d'un état nouveau dans lequel nous trouverons en bas la commune, avec sa plénitude de pouvoirs pour tous les intérêts communaux, en haut le gouvernement central, avec ses attributions propres et nettement définies.

Voilà donc pour le fond : pour la forme, nous n'avons eu qu'à suivre le plan le plus naturel qui soit.

Dans une première partie, nous avons placé la notion de la décentralisation en général et des idées connexes, telles que la centralisation, le fédéralisme, la concentration. Nous avons estimé que ces notions générales étaient indispensables : comment, en effet, exposer la décentralisation municipale, si on ignore la décentralisation en soi ? au contraire de certains auteurs qui nous ont précédé dans cette voie, nous

[1] De Tocqueville. La démocratie en Amérique.

avons pensé qu'il était nécessaire de s'appesantir sur ces théories et d'y consacrer une partie complète de notre étude.

Dans la deuxième partie, nous avons placé l'historique du sujet, dont l'importance ne doit échapper à personne. M. Jules Simon a dit quelque part : « Ce « qui fait surtout la grandeur et l'utilité de l'histoire, « c'est qu'en nous montrant les événements à distance « et comme sur la scène, elle nous permet d'en « apprécier froidement la portée et la moralité, sans « que la pitié ou la colère trouble la sérénité de nos « jugements [1]. » Nous avons estimé aussi que dans une partie historique, il fallait, pour être vraiment complet, examiner les législations des peuples qui nous entourent.

La troisième partie va comprendre la loi du 5 avril 1884 : nous nous tiendrons dans l'examen de ce document législatif, aux différences essentielles, aux progrès atteints pour arriver plutôt aux réformes à opérer encore : c'est là la partie principale de notre étude ; mais d'avance disons que nous avons suivi surtout les grandes lignes, en laissant de côté les détails.

Enfin, dans une partie quatrième et dernière, nous avons examiné ce qu'on a fait après la loi, tant au point de vue du travail législatif, qu'au point de vue de la doctrine, et quelle est la tendance qui semble se dégager, de toutes les discussions sur ce sujet.

[1] Jules Simon. La Liberté politique.

Telle est la teneur de cet essai. Il n'a pas la prétention, certes, d'avoir innové en quoi que ce soit dans cette matière : notre seule excuse se trouve dans ce fait : nous sommes tellement persuadé que c'est peut-être le seul moyen d'arriver à des résultats appréciables que d'insister sur une question, qu'on nous pardonnera d'avoir eu le courage d'affronter un pareil travail.

PREMIÈRE PARTIE

Notion de la décentralisation et notions connexes

CHAPITRE Ier

De la décentralisation

§ 1. — M. Charles Maurras, dans une brochure intitulée de l' « Idée de la Décentralisation » donne de ce mot une définition, dont il nous a paru bon de nous emparer. « Voici, dit-il, une très belle chose « sous un très méchant mot. On appelle décentrali- « sation, un ensemble de réformes destinées à « reconstituer la patrie, à lui refaire une tête libre « et un corps vigoureux. Un tel nom a l'aspect d'une « véritable antiphrase : de forme négative il est « essentiellement positif ; critique, il signifie un « regain de vie organique ; d'allures anarchiques ou « du moins libérales, il enferme l'idée d'un ordre ; « enfin par la composition comme par le nombre et « poids des syllabes, il semble désigner, quelque « système artificiel, lorsqu'il annonce la doctrine du

« retour à nos lois naturelles et historiques. En « outre, il est fort laid. [1] »

Ainsi qu'on s'en rend compte, il est bien difficile à priori de définir d'une façon exacte et précise ce qu'il faut entendre par ce mot. De longues periphrases, si habilement soient-elles faites, si finement soient-elles ciselées, ne nous découvrent rien de nouveau ni surtout de bien clair.

Si nous pénétrons au fond des choses, nous voyons que l'organisation administrative de la France, comprend des personnes qui jouissent de la puissance publique, et d'autres qui n'ont seulement que les droits de personne privée. Parmi les premières, au tout premier rang, nous avons l'Etat, le Gouvernement, qui a évidemment et de par sa nature la plénitude des droits de la puissance publique ; au-dessous de lui, ou à coté si l'on veut, nous avons d'autres personnes, qui ont aussi des droits de puissance publique et quand on ne pourrait citer que la commune, cela seul suffirait. D'ores et déjà, ce fait nous prouve que du moment que l'Etat a cru pouvoir autoriser la création, la formation d'autres personnes, investies des droits de la puissance publique, que la sienne et à côté de la sienne, c'est que nécessairement et inéluctablement, des besoins sérieux lui en ont imposé l'obligation. La nécessité d'autorités locales est depuis longtemps reconnue et n'est plus contestée. Il est très évident qu'au dessous

[1] Revue Encyclopédique 1898.

des intérêts généraux du pays, dont l'Etat a la garde, il existe une foule de besoins spéciaux, composante en quelque sorte des premiers, qu'une autorité centrale ne saurait envisager.

Elle est d'abord souvent trop éloignée du lieu où ils naissent et d'autre part, en admettant même qu'elle ne les ignorât pas, ses moyens d'action ne seraient certainement pas efficaces, elle ne serait pas obéie. L'Etat s'est donc vu contraint et forcé, pour les services qu'exigent ces besoins spéciaux et locaux, de créer au-dessous de lui une personne à laquelle il a délégué des droits de puissance publique, qu'il possède, lui, pour les besoins généraux ; en sorte que plus l'Etat déléguera de droits, accordera de facultés, plus de liberté acquerront les autorités locales, moins elles auront à tourner les yeux vers le pouvoir central, plus elles pourront agir seules, plus elles seront *décentralisées*, et la décentralisation nous apparait très nettement comme une manière d'être de l'Etat. C'est l'Etat qui se dédouble, selon les besoins spéciaux qu'il rencontre et qui naissent à mesure que la civilisation s'avance, et que les progrès grandissent et continuent. Cette définition de la décentralisation est d'ailleurs empruntée à un article que M. le professeur Hauriou, a publié dans le Répertoire de droit administratif publié sous la direction de M. Becquet.

« La décentralisation est une manière d'être de « l'Etat, caractérisée par ce fait que l'Etat se résout « en un certain nombre de personnes administrati- « ves qui ont la jouissance des droits de puissance

« publique et qui assurent le fonctionnement des ser-
« vices publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire
« en faisant des actes d'administration. »

Ainsi définie comme une manière d'être de l'Etat, cette notion doit pouvoir se reconnaître : comment va-t-elle se manifester, et quelle sera la caractéristique à laquelle on pourra s'attacher pour dire qu'il y a réellement décentralisation ?

Nous sommes obligés de remonter à la notion du service public en général, pour découvrir la caractéristique de la théorie, que nous venons de définir avec M. Hauriou. La personnalité de droit public, créée par l'Etat, a en vue d'assurer plusieurs besoins à la fois, et l'Etat lui-même, première personnalité de droit public, la seule existante en droit, puisque c'est d'elle que découlent les autres, a dû nécessairement subdiviser et catégoriser ses services publics : il y a le service public de l'enseignement, de l'armée, des finances, de la justice, etc... Tous ces services qui tendent à la réalisation d'un but, se rencontrent dans des ordres d'idées différents, dans les autres personnes administratives, et tous, dans l'Etat, comme dans ces personnes, se présentent sous le même aspect général, et dans les mêmes conditions : il leur faut à tous un personnel et un matériel. Il est bien évident que si, dans la commune par exemple, personne administrative que nous avons choisie, nous prenons le service public de l'assistance publique, et si dans ce service, nous donnons à la commune le droit de nommer, sans contrôle de la part

de l'Etat, le personnel, de choisir le matériel, si nous lui accordons la confection à elle seule du budget de ce service, nous avons décentralisé d'une façon large et avec un esprit qu'on ne saurait critiquer à priori.

Puisqu'il est nécessaire à un service public d'avoir un personnel et un matériel, et ce fait se passe de démonstration, on comprend sans peine que le service appartient sans conteste à celui qui paie le personnel et achète le matériel. C'est donc à ce premier point de vue une question pécuniaire, qui apparait comme la caractéristique recherchée, et peu importe à une commune le droit de choisir ses gardes, si elle-même ne fixe pas leur traitement ; comme la décentralisation est avant tout, d'après notre définition, une manière d'être de l'Etat, qui veut que certaines personnes administratives aient la jouissance des droits de puissance publique et assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, le meilleur moyen d'assurer le fonctionnement d'un service est encore d'en avoir le budget.

C'est là, à notre avis, l'idée essentielle de la décentralisation et tant que l'Etat se croira obligé de retenir dans les mains une parcelle si infime soit-elle, du budget d'un service, la personne administrative qui aura ce service, à laquelle incombera le fonctionnement de ce service, ne sera pas décentralisée.

Mais prenons garde ! Il y a une autre condition qui pour ne pas être essentielle a son importance et peut servir aussi de caractéristique. Si l'on se contente de laisser au maire, dans sa commune, l'expé-

dition, le réglement de toutes les affaires de sa commune, encore faut-il pour qu'il y ait décentralisation, que ce maire soit indépendant de l'Etat, du gouvernement central ; d'où la nécessité de l'agent élu par la commune elle-même et c'est quand ces deux conditions seront remplies, qu'on pourra dire qu'on est véritablement en présence d'un cas de décentralisation. Il est bon cependant de faire ici une remarque, qui explique pourquoi nous n'avons parlé qu'en second lieu de l'indépendance de l'agent. S'il est vrai, en effet, que l'*éligibilité* de l'autorité de la personne administrative est une chose indispensable, il n'est pas nécessaire pourtant que cette *éligibilité* soit complète ; nous nous expliquons. Dans toutes les personnes administratives, on trouve à la tête de l'administration, une assemblée et un agent unique, exécuteur en général des décisions de cette assemblée qui n'a pas seulement un pouvoir consultatif. Pour qu'il y ait décentralisation au sens propre du mot, conformément toujours à la définition que nous nous sommes appliqué à détacher, il faut et il suffit que l'organe qui décide soit soumis à l'élection et soustrait ainsi à l'influence directe de l'Etat, par la participation du corps électoral à son élection. Peu importe après que l'agent unique appartienne à l'Etat : la personne administrative n'en est pas moins décentralisée par ce fait seul — et c'est une autre caractéristique — que son assemblée élue prendra des décisions définitives. Si l'on voulait un exemple de cet état de choses, il faudrait refaire ici l'histoire du

département et examiner d'après la loi de l'an VIII, toutes les autres dispositions législatives qui sont intervenues sur cette matière. Mais cette étude qui trouverait sa place dans un essai sur la décentralisation en général ne saurait venir ici. Tout au plus pourrons-nous, quand nous arriverons à la loi du 5 avril 1884 et par simple comparaison, esquisser à grands traits l'esprit de la loi du 10 août 1871 qui a marqué la dernière étape de la décentralisation de l'administration départementale. Retenons toujours ceci : il faut donc et c'est là la troisième caractéristique de la théorie, la nécessité par l'assemblée élue de prendre des décisions définitives et de faire, sous sa seule responsabilité et sous le contrôle général de l'Etat [1] des actes d'administration définitifs et complets. Il importerait peu en effet et c'est trop évident pour que nous insistions davantage, que la personne administrative ait des représentants, des administrateurs indépendants quant à leur origine, s'ils devaient rester dépendants et surveillés quant à leurs actes.

Si nous nous résumons, et si, partant du principe posé dans la définition empruntée à M. Hauriou, à savoir que la décentralisation est une manière d'être de l'Etat qui laisse à des personnes administratives le soin d'assurer le fonctionnement des services publics sous son contrôle, nous voyons que les caractères fondamentaux au moyen desquels nous recon-

[1] C'est-à-dire sous la seule garantie de respecter les lois d'ordre public, et les règles de bonne vie et mœurs.

naîtrons si cette personne est décentralisée sont au nombre de trois :

a) Droit pour cette personne d'établir son budget;

b) Droit pour elle de choisir ses agents;

c) Droit pour ses agents de prendre une décision définitive et complète par elle-même.

Cette notion implique par elle-même un certain contrôle de l'Etat. De par notre définition et étant donné l'organisation même de notre pays, le contrôle de l'Etat est une chose à peine discutable et les partisans les plus résolus d'une décentralisation bien comprise n'hésitent pas à en reconnaître l'incontestable utilité. Sans aucun doute, l'Etat a le droit d'intervenir dans l'administration des affaires communales ; sans aucun doute, dans les services publics si importants dont il a l'administration et la garde comme dans ceux qu'il a exclusivement réservés aux autres personnes administratives, l'Etat a le droit et le devoir de réglementer par des dispositions générales les rapports de ces services avec ceux dans l'intérêt desquels ils ont été créés. Mais il n'en est pas moins vrais que la tutelle administrative, si imparfaitement dénommée, doit avoir des limites et si l'Etat a le droit d'intervenir par des dispositions générales, nous ne croyons pas que jusque dans les plus minimes affaires où l'intérêt communal seul est en jeu, où quelquefois même c'est un simple intérêt privé, nous ne croyons pas que dans ces cas l'Etat soit tellement mis en cause qu'on ne puisse pas se passer de sa collaboration. L'étude même que nous avons entre-

prise dira par la suite jusqu'où nous reculons cette limite : c'est par le détail des attributions plus nombreuses à accorder au conseil municipal, que nous verrons comment nous entendons qu'on réduise cette tutelle : il n'était pas possible de prévoir à cette place une théorie de cette tutelle administrative et d'ailleurs quiconque le voudra, pourra la trouver un peu éparpillée il est vrai, dans le cours de cet essai.

§ 2. — Les conséquences de notre définition sont particulièrement intéressantes à noter.

Au point de vue politique d'abord il est indéniable et c'est même en cela que la décentralisation nous paraît devoir être prônée, il est indéniable qu'en appelant à l'administration des affaires du pays un nombre relativement considérable de citoyens, elle développe chez eux, outre le goût du travail et l'aptitude aux fonctions sociales, le goût aussi de la liberté.

Elle développe le goût au travail chez les citoyens chargés d'assurer le fonctionnement des services publics : nul ne contestera, en effet, qu'en intéressant les citoyens aux affaires publiques, la décentralisation ne développe chez eux leurs facultés intellectuelles et laborieuses. Un commerçant, qui est à la tête d'une grande industrie, gèrera avec autant de facilité la chose publique que ses propres affaires, parce qu'il comprendra — étant appelé à y participer — que, somme toute, gérer l'intérêt public, c'est encore et dans la commune surtout, gérer ses propres intérêts, son propre bien-être et celui de sa famille, et deviendra ainsi un administrateur aussi intelligent que

désintéressé. Le citoyen français de cette époque sera son administrateur ; l'individualisme aura fait son temps et place à un sentiment très humain et très naturel : l'amour de la chose publique, non pas pour les bénéfices matériels qui en résultent ou peuvent en résulter, mais pour le seul bienfaisant plaisir d'avoir pu rendre service à la collectivité, sans avoir jamais laissé péricliter ses propres intérêts. Nous sommes loin ici du fonctionnaire et surtout de la théorie qui consiste pour l'Etat à la main mise directe sur les énergies de ses citoyens pour en faire des sujets.

En donnant aux individus à la fois plus de pouvoir politique et plus d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, la décentralisation aide nécessairement à faire aimer la liberté : la vie publique devient plus intense, et mieux connue : et comme conséquence inéluctable c'est un accroissement de liberté. Elle se présente d'ailleurs sous des caractères éminemment propres à être utilisée : elle est en harmonie parfaite avec les institutions démocratiques du pouvoir central : elle doit être à la base d'un régime démocratique comme le nôtre. M. le vicomte d'Avenel, dans son bel ouvrage sur la « Réforme administrative » fait toucher avec une précision de termes remarquables l'erreur de ceux qui ne veulent pas voir dans la commune un centre assez puissant pour y trouver le germe d'une vie publique forte et intense. « En vérité, dit-il, puisque le peuple peut tout, il doit « pouvoir les petites choses comme les grandes ; il

« est impossible de sortir de ce dilemne : ou l'élec-
« teur est intelligent ou il ne l'est pas ; s'il ne l'est pas
« pourquoi lui remettre les destinées de l'Etat ? Pour-
« quoi nous en rapporter à sa sagesse pour trancher en
« désignant les législateurs, les matières épineuses,
« semées d'écueil de la politique. Si au contraire, il est
« doué du bon sens vulgaire qui éclaire tout homme
« venant au monde, pourquoi prétendez-vous savoir
« mieux que lui, dans l'intérieur de quelques lieues
« carrées qui composent sa commune, les bâtiments
« qu'il doit construire, les dons et les legs qu'il doit
« accepter, les procès qu'il doit intenter, les maîtres
« d'écoles qu'il doit payer ? » Evidemment il y a dans ces paroles quelque chose que l'on sent être la vérité et qu'on ne saurait combattre : C'est en partant de cette idée première, qu'après tout, les hommes sont tous doués, dans la généralité des intérêts privés s'entend, à peu de chose près dans la même proportion, que nous défendons le principe de la décentralisation comme le meilleur mode d'activité locale, sinon le seul que l'on ait encore rencontré.

Nous venons d'exposer aussi sûrement que nous avons pu le faire la théorie même de la décentralisation, ses motifs et son but : il faut nous demander maintenant comment en pratique elle pourra être appliquée et quelles sont les questions que l'on peut soulever, à ce point de vue, contre ce mode d'organisation. Sans rentrer dans des détails précis, on peut constater deux tendances principales de la théorie émise. Il y a d'abord ceux que n'effraie pas une

décentralisation complète, poussée presque dans ses dernières limites, radicale, et qui justifient de la manière suivante leur penchant. La décentralisation, disent-ils, doit-être en pratique, complète, effective et ce n'est qu'à ce prix qu'on arrivera à des résultats.

Ils comprennent l'Etat avec ses attributions propres, le département avec les siennes, la commune avec les siennes aussi. L'Etat a pour obligation propre le soin d'assurer l'intégrité du territoire et le fonctionnement des services publics, assez restreints somme toute, de la justice des finances, de l'armée, etc. ; nous avons dit quelque part que suivant l'expression connue, ce sont là les trois points cardinaux de la politique de l'Etat, le code, l'armée le trésor. En dehors de ces attributions, que l'on comprend de par leur nature même éminemment générales et d'ordre public, l'Etat n'a qu'à se désintéresser complètement et définitivement des autres personnes administratives qui sont sous sa domination, qui composent sa hiérarchie. L'Etat n'a que le devoir de les contrôler seulement au point de vue de l'exécution des lois ou de leur violation. Donc, en prenant notre hypothèse de la commune, nous disons, avec les partisans de cette première opinion, qu'en pratique nous voudrions voir le Conseil municipal régler toutes les affaires de la commune définitivement, et le maire prendre, dans le vaste champ de ses attributions propres, des arrêtés complets par eux-mêmes, ayant force exécutoire, sauf la grande question, qui resterait le lien entre l'Etat et la commune, du contrôle général de celui-là

sur celle-ci, intervenant seulement dans le cas de violation d'une loi ou d'un règlement. Et ce faisant, nous croyons être dans la logique des choses et nous avons établi tout à l'heure les motifs de la décentralisation telle que nous l'entendions théoriquement : besoins nouveaux à satisfaire, autorités locales plus compétentes, mieux écoutées, et enfin nécessité par l'Etat de se décharger, en même temps que d'une responsabilité énorme qui l'opprime et le paralyse, d'un nombre d'affaires incalculable, qui ne l'intéressent que très indirectement et qui l'empêchent bien souvent de saisir le rôle propre qu'il a à jouer. Nous ne reviendrons pas sur ces explications. Mais pour conclure disons que ce système pratique de la décentralisation achevée garde nos préférences et d'ailleurs, dans la suite de cette étude, à propos de la loi de 1884, nous aurons souvent l'occasion de constater qu'elle est restée, par rapport à ce que nous aurions désiré qu'elle fût, bien en retard, et qu'elle n'a été, en dernière analyse, que l'expression légale de la deuxième opinion à laquelle nous arrivons.

A côté donc et d'autre part, de cette décentralisation complète, il en existe une autre plus modérée, plus timide, qui rencontre beaucoup de partisans. Sans doute, disent ces derniers, et en exposant leur pratique ils combattent la nôtre, sans doute une décentralisation complète aurait le grand avantage de poser des principes fermes et de délimiter nettement le rôle de chaque groupement social. Mais en pratique que d'obstacles ne rencontre-t-elle pas sur

sa route, que d'inconvénients ne soulève-t-elle pas ? D'abord, qu'on le veuille ou non, la commune, comme le département, fait partie d'un tout qui est l'Etat et l'Etat, à ce titre, n'a pas le droit de se désintéresser complètement et radicalement d'uue partie, si petite soit-elle, de son organisme. L'Etat a le devoir, non pas seulement de réprimer les excès de pouvoirs, la violation des lois, mais encore et surtout d'empêcher la ruine matérielle et morale d'une commune et par conséquent d'intervenir efficacement dans les actes par lesquels elle manifeste son existence, précieuse à tous égards. Qu'on le veuille ou non, l'Etat doit compter, pour acquitter les dettes dont il est grevé, pour vivre, sur les mêmes contribuables qui vivent et sont inscrits dans une commune : supposons qu'une commune s'endette trop, qu'elle gaspille ses finances dans des œuvres d'utilité communale douteuse, édicte alors chaque année de nouvelles contributions, grève de plus en plus la situation de ses propres contribuables et épuise ainsi leurs facultés contributives leurs fortunes propres, est-ce que l'Etat ne s'en ressentira pas et le contre-coup ne sera-t-il pas trop violent si le fait se multiplie ? N'y a-t-il pas là un danger, national en quelque sorte, à laisser les communes maîtresses de leurs budgets, sans leur imposer d'autres limites que l'observation stricte et générale, des lois? Mais ce n'est pas tout et le réquisitoire n'est pas fini. Les partisans de cette décentralisation modérée, qui compliquent les choses, ajoutent encore ces raisons. D'ailleurs, disent-ils, nous sommes bien tranquilles

sur l'application même de la première opinion: indépendamment des arguments de principe que nous venons de développer il y a des faits. Et jamais on ne pourra faire de la décentralisation complète et effective, parce que nous sommes faits, en France, pour être administrés, parce que la pratique routinière et vieille de cent ans, de la centralisation que nous avons subie par la force des événements, a marqué nos esprits d'une mentalité spéciale qui nous fait méconnaître jusqu'aux avantages primordiaux même d'une sage décentralisation ; les mœurs politiques de nos concitoyens sont ainsi façonnées, qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle d'agir radicalement et voilà pourquoi nous sommes des décentralisateurs modérés. Il y a plus encore : il y a l'influence de la politique qui est venue se manifester dans ces matières avec une singulière force, et contre laquelle il nous sera difficile de lutter et encore plus difficile de triompher. Vous ne pourrez jamais décentraliser dans le sens que vous dites, parce que vous ne trouverez pas dans le Parlement tout entier une majorité qui, même convaincue de l'excellence de la mesure proposée, veuille se dépouiller bénévolement des avantages électoraux que leur procure l'état de choses actuel. Et nous nous expliquons : en ce moment-ci avec la décentralisation telle qu'elle résulte de la loi de 1884, c'est-à-dire, peu osée, gardant sur nombre de points encore l'intrusion génante et inquisitoriale de l'Etat, que nous combattrons d'ailleurs, le sénateur dans son département, le député dans son

arrondissement, le conseiller général dans son canton, ont, chacun dans leur sphère, besoin du préfet pour annuler l'arrêté d'un maire qui n'a pas leur opinion, ou pour faire approuver la délibération d'un conseil municipal qui est de leurs amis, et se maintenir ainsi au pouvoir. Et ce beau règne cesserait le jour où le maire serait indépendant du préfet et le maître chez lui ! Il y a là une situation qui, en pratique, ne se résoudra que par le statu quo, et contre laquelle toute tentative de décentralisation complète doit nécessairement échouer, puisque, somme toute, ce sont les intéressés eux-mêmes, députés et sénateurs (conseils généraux, futurs députés) qui tranchent la question : il n'est pas douteux qu'ils la solutionneront à leur avantage.

Ces arguments ne nous ont pas convaincus et du moins il est facile de les retorquer avec autant de facilité qu'ils sont exposés. Certes, en ce qui concerne la première partie de l'argumentation, on n'a jamais nié, parmi les partisans d'une décentralisation complète et radicale, que l'on dût considérer l'Etat et les autres personnes administratives qui le composent, comme ne faisant pas partie d'un tout ; on n'a jamais soutenu et nous le verrons par la suite en examinant les différentes questions qui ont trait à l'autonomie municipale, qu'il fallait prononcer entre eux un divorce complet et définitif : non ! Jusque là ne va pas notre désir de décentralisation et nous estimons que le lien existe, toujours suffisant entre la commune et l'Etat, par le seul fait que nous laissons au second le con-

trôle défini, caractérisé et propre ; et de par sa fonction même il sera toujours loisible à l'Etat de légiférer d'une manière générale sur les questions qu'il abandonnera ensuite à l'administration complète des communes et des conseils municipaux. Et ce contrôle sera plus efficace parce qu'il apparaîtra moins souvent d'abord, et ensuite moins tracassier. Mais au fond, là n'est pas toute la question et l'autre argument, tirés des mœurs, des faits, trop nombreux hélas ! de pression émanant de nos parlementaires sur l'administration centrale, prouve au contraire la nécessité de plus en plus impérieuse de séparer complètement et une bonne fois pour toutes, l'administration pure et simple, de la politique au sens large de ce mot, et d'empêcher l'Etat d'intervenir dans les questions qui mettent seulement en jeu des intérêts locaux ou régionaux. C'est précisément en effet parce que le pouvoir central se charge trop de ces affaires que cette pression dont nous parlions plus haut existe et rend de si mauvais services. Si l'on veut sortir de ce cercle vicieux, il faut au contraire prendre résolument son parti et arriver au véritable axiome qui résume tout : que chacun gouverne ses propres intérêts. Et que l'on n'oublie pas que, même aussi entendu, le rôle de l'Etat est encore vaste, nous allions même dire infini, et sa responsabilité encore lourde. Si l'Etat n'intervient plus directement, comme il le fait aujourd'hui, dans une foule de questions, avec lui disparaîtra aussi cette « politique » mauvaise, puisqu'elle ne sert qu'à garantir et à fortifier la situa-

tion privée d'un individu au mépris le plus souvent de l'intérêt général d'une région. Et les partisans de la décentralisation modérée sont les premiers responsables de cet état de choses qu'ils critiquent et qu'ils considèrent comme un obstacle insurmontable : qu'ils donnent eux-mêmes l'exemple et les résultats ne se feront pas attendre longtemps. La seule concession que l'on pourrait faire à cette doctrine, ce serait, selon les circonstances, de la suivre non pas quant au but à atteindre, mais quant aux moyens à employer pour atteindre ce même but. Il faut, en effet, tenir compte des mœurs et de cette mentalité spéciale dont nous avons parlé, puisque tel semble devoir être le fait. C'est pour cela que nous désirons quant à nous, et nous croyons qu'on arriverait à des résultats pratiques plus certains, qu'on procède par tâtonnement, par voie de détail de manière (on nous pardonnera l'expression) à infiltrer peu à peu le sérum décentralisateur dans le corps de chaque individu : pas de commotion violente, des transitions, pour que, chaque année, apportant sa réforme, on s'aperçoive un jour que la commune, exemple que nous avons choisi, a acquis la plénitude de ses droits. Cette idée a guidé nos critiques, quand nous parlerons de sérier les difficultés pour mieux les aplanir.

CHAPITRE II

Notions connexes

§ 1. — *La centralisation*

Il ne saurait être question ici d'une étude approfondie de ce mode d'organisation administrative, car il faudrait refaire l'histoire entière des divers systèmes qui nous ont régi depuis que la France existe et qui nous régissent encore aujourd'hui. Nous vivons en effet sous le despotisme de la centralisation : ici et là apparaissent quelques tentatives timides de décentralisation, plus souvent quelques autres de déconcentration, mais on peut dire que, d'une façon générale, le principe administratif qui nous gouverne est celui de la centralisation.

La définition que nous allons donner de ce mot nous est indiquée par l'étude de la décentralisation que nous venons de faire et si nous avons défini celle-ci comme une manière d'être de l'Etat, nous dirons que celle-là est aussi une manière d'être, en sens contraire et absolument opposé. Ici le pouvoir central ne se dédouble plus en un certain nombre d'autres personnes administratives : c'est lui qui jouit de tous les droits de puissance publique et seul il en a la disposition. C'est lui qui, selon la curieuse périphrase de M. Vivien manie « cette arme, cette épée dont la « poignée est dans la capitale et la pointe dans le « reste de l'Etat. » Et ajoute-t-il « Des lois, qui at-

« tribuent au Gouvernement même de l'Etat une « autorité générale, qui lui donnent le droit d'éten- « dre ses bras dans les diverses fractions du pays, « de se substituer plus ou moins aux pouvoirs locaux, « de s'entreposer dans l'exercice des facultés indivi- « duelles et qui soumettent la nation à une direction « unique, partant du centre et rayonnant jusqu'aux « extrémités les plus reculées, voilà ce qui fait la « centralisation. » Lumineusement dit, c'est là le principe qui nous gouverne encore aujourd'hui et c'est encore sous cette direction unique que gravitent dans l'ombre, tous les fonctionnaires, dont le nombre ne fait que grossir. La centralisation administrative est le corollaire d'une autocratie : chez nous elle est en contradiction formelle avec l'esprit de notre droit constitutionnel. La centralisation administrative est la glorification de l'Etat, entendu comme but vers lequel tous nos efforts doivent converger. L'Etat est le maître souverain de la nation, des intérêts de la nation : lui seul est apte à distinguer, jusque dans la plus petite commune, quelle chose sera plus profitable à l'intérêt général ; lui seul a des moyens d'action assez puissants pour forcer ses sujets à lui obéir, c'est l'Etat omnipotent. C'est, suivant dans quelle personne il se résume, ou bien l'impérialisme trompeur d'un individu qui essaie d'accoupler ces deux choses : son pouvoir personnel très fort et le suffrage universel, ou bien la monarchie absolue d'un autre qui ne demande qu'à l'hérédité, le droit de gouverner un pays. Cette notion fausse, à notre avis, les questions

les plus simples et les points de vues les plus élémentaires. L'Etat n'est pas le tout puissant ; ou plutôt s'il a le pouvoir de commander, et personne ne le lui conteste, c'est uniquement pour satisfaire les intérêts dont il a la garde et d'ores et déjà il est bien certain que les intérêts ne sont pas tous publics au même degré. En nous plaçant au point de vue national, on peut dire même que ces intérêts généraux ne sont pas très nombreux : l'Etat par cela seul qu'il est, a le droit de vivre et d'exister : il doit nécessairement pourvoir à son existence propre et aux moyens de la conserver; une armée, dans nos temps encore troublés, est nécessaire et si l'on peut souhaiter la disparition totale des guerres et le réglement des conflits internationaux par un tribunal d'arbitrage, il est hors de doute que jusqu'à maintenant l'armée est nécessaire comme sauvegarde, non pas des intérêts économiques de l'Etat, mais simplement (et c'est encore beaucoup) de sa vie. Voilà donc un intérêt primordial. Il est évident aussi que dans ses rapports avec les autres Etats, dans les questions d'ordre public, de police générale, l'Etat seul a le droit de légiférer. De plus, une fois que la loi est faite, il a le devoir de la faire respecter, quand elle est violée, et le devoir d'appliquer les sanctions qu'il a édictées : d'où la nécessité d'une justice qui s'impose comme un intérêt vraiment supérieur : « le code, l'armée, le trésor, tel sont les trois points cardinaux de la politique [1]. » En

[1] Jules Simon, Liberté politique.

dehors de ces intérêts, en dehors de ces questions intéréressant éminemment la collectivité, l'Etat, il y en a une foule d'autres, dont l'importance est relativement moindre, dans lesquelles l'intervention de l'Etat ne se justifie nullement, si ce n'est par le désir qu'il éprouve de se substituer aux pouvoirs locaux. Il est vrai qu'en France on l'a singulièrement aidé dans cette tâche d'accaparement général de toutes les affaires du pays, et son auxiliaire le plus dévoué et le plus puissant a été la centralisation. L'individu isolé en face de cette puissance formidable est effrayé et ne se demande pas s'il pourrait lutter avantageusement ni par quels moyens : on ne combattra jamais assez ces théories néfastes et dangereuses : l'étatisme, la centralisation ne sont pas fait pour un régime comme le nôtre où tout pouvoir émane de l'élection, basée sur le suffrage universel : nous allons même jusqu'à dire que l'Etat outrepasse ses droits, comprend mal sa fonction quand il intervient dans des matières autres que celles dont il a directement la garde.

La centralisation a connu pourtant des admirateurs enthousiastes et de nos jours encore elle a des partisans convaincus : en assurant à toute l'administration, dit-on, une direction unique, elle lui donne une vive impulsion, qu'elle ne pourrait trouver ailleurs. Elle se recommande par d'autres avantages, dit M. Vivien : « elle assure l'unité d'application des lois, bienfait immense, parce qu'il est une condition d'égalité des citoyens devant la loi. Elle relie ensemble toutes les

parties du territoire français par la communauté des principes et permet au Gouvernement d'exercer un contrôle permanent. »

C'est précisément à cause de ces prétendus avantages, qu'on veut lui reconnaître, que nous la combattons. D'abord, est-ce que l'impulsion qui découle de l'unité de direction est tellement forte et vive, que l'on ne puisse pas soutenir que celle qui résulterait des énergies et des activités individuelles, le serait moins ? Peut-on raisonnablement soutenir que cette administration routinière et impersonnelle, que nous a léguée l'empire avec la loi de l'an VIII, serait moins bonne, si elle devenait un peu plus personnelle, et partant responsable, un peu plus simpliste ? Nier, ainsi qu'on veut le faire l'initiative personnelle dans ces matières, c'est empêcher tout progrès. Elle assure, dit M. Vivien, l'unité d'application des lois. Mais cet avantage là appartient-il seulement à la centralisation ? Et quand cela serait, n'est-ce pas bien peu en présence alors de tous les inconvénients qu'elle recèle?

Le plus fort de tous est dans le fait de relier toutes les parties du territoire par une communauté de principes. Mais là justement est l'erreur, si l'on veut bien donner au mot principe le sens que nous lui prêtons. Mais enfin, il nous apparaît que quand on veut régler par les mêmes lois, unificatrices, par le même jeu de principes posés à l'avance et acceptés comme bons, le sort d'une petite commune de 100 habitants et celui d'une commune de 100.000 habitants, il nous apparaît que l'on court à de cruelles

déceptions. Vouloir assimiler l'intérêt communal d'une petite ville à celui d'une grande, qu'elle désillusion par la suite ! Réglementer par une loi générale l'élection des organes et les modalités qui les accompagnent (âge, durée, etc.), voilà qui touche aux fonctions de l'état ; mais ensuite, vouloir imposer — par un sentiment exagéré du principe — à ces mêmes organismes si différents, si multiples, si variés, les mêmes règles d'administration, c'est méconnaître la nature des choses même.

Un autre de ses nombreux inconvénients c'est l'état d'asservissement moral et matériel dans lequel elle retient tous ses administrés. Et ceci est une conséquence même de son principe ; elle endort les énergies, elle tue les initiaves, elle n'est bonne qu'à préparer des fonctionnaires plus ou moins dociles, et l'exemple que nous avons sous les yeux en France d'un siècle de centralisation fortement assise vient corroborer d'une manière saisissante le fait que nous avançons. Nous n'insisterons pas davantage sur ce point. D'ailleurs toute notre étude est faite dans ce sens : montrer les inconvénients de la centralisation au point de vue communal et nous serions exposé à nous répéter, si nous voulions donner complètement tout ce que nous considérons comme les inconvénients de la centralisation.

§ 2. — *Individualisme et décentralisation*

Si donc la décentralisation administrative est à nos yeux, un mauvais mode d'administration, si au point

de vue du droit constitutionnel, nous estimons aussi que la théorie de l'Etat tout puissant, qui serait la panacée universelle et qui serait seul capable de guérir la société des maux dont elle souffre, ne peut nous servir, devons-nous en passant d'un extrême à l'autre, tomber dans l'excès contraire et glorifier l'individu ? Et d'ailleurs n'est-ce pas le reproche que l'on adresse à la décentralisation et ne semble-t-il pas véritablement que son principal but soit de dresser des individualités fortes contre le pouvoir central.

Et d'abord, cette théorie individualiste que veut-elle ? Nous sommes persuadé que ceux qui parlent de relever la personnalité humaine, de lui faire donner toute son extension, d'en activer l'initiative, en un mot de remplacer l'intérêt collectif de la nation par l'intérêt particulier de chaque individu, oublient de démontrer jusqu'à quel point ces deux intérêts sont contradictoires. Et pour nous tant que l'individu distinguera entre ce qui lui est préférable ou ce qu'il croit tel, pour ses intérêts, et ce qui doit profiter au bien-être social, on ne nous convaincra jamais de l'excellence de ce principe ni surtout de son application prochaine. Sans doute les initiatives individuelles, les énergies de chacun de nous doivent être aiguisées ; sans doute au moyen de la décentralisation on arrive à ce but, on arrive peu à peu à assigner à chacune d'elles la place qui lui revient. Mais est-ce à dire qu'on doive en rester là ? Une fois que l'individu sera devenu citoyen, une fois que ce même individu aura compris que, somme toute, en s'occupant

des intérêts généraux de sa petite sphère, il apprend à ne pas négliger les siens propres et qu'au contraire il arrivera à mieux connaître les désirs et les besoins de ceux qui sont autour de lui, l'individualisme aura fait son temps. En sorte qu'il nous apparaît ici, non comme un but à atteindre, mais comme un moyen pour arriver à un autre but plus élevé. De transformations en transformations, nous arrivons petit à petit au renouvellement complet des nouvelles générations.

Avec un système centralisé à outrance, avec, dans ce système, un état tout puissant, enserrant, dans les nombreuses mailles de son filet jeté sur toute la France, ses administrés, le citoyen n'existe pas et l'individu est une infime réalité, une entité qui est bonne tout au plus à payer l'impôt et à accomplir les services que l'Etat exige de lui. Peu à peu pourtant se réveille, dans cet individu le sentiment intime de sa personnalité ; l'instruction lui a ouvert l'esprit ; il comprend bien vite que c'est lui qui compose ce grand tout, qu'il subit, et que, par une sorte d'aberration extraordinaire, c'est lui le maître, qui obéit. L'individualisme surgit alors : la décentralisation apparaît avec ses conséquences heureuses et bienfaisantes ; l'administré fait place à l'administrateur, au citoyen, au sens propre de ce mot. Mais à ce moment-là et à ses yeux, l'intérêt particulier se confondra avec l'intérêt général et dans tous les cas les conflits seront plus rares, et les moyens de les solutionner plus faciles à trouver. Sera-ce le dernier terme de l'évolu-

tion ? Toute assertion serait ici prématurée : mais nous pouvons toujours affirmer dès à présent que le citoyen existe peu dans l'administration de notre pays : qu'il n'a pas encore reçu la plénitude des droits qui puissent lui être conférés sans qu'il en résulte un danger quelconque pour la nation ; et qu'encore à l'heure actuelle, il est sous la tutelle, anonyme et d'autant plus humiliante, de l'administration.

En nous résumant donc, nous disons que loin de s'exclure l'une et l'autre, l'individualisme et la décentralisation se complètent harmonieusement : par la première théorie, l'individu se rend compte qu'il existe au point de vue économique et social et qu'il a une fonction à remplir, un rôle à jouer : la décentralisation lui offre les moyens de le faire et d'accomplir sa mission en coopérant au bien être social, qui est le sien.

§ 3. — *Du fédéralisme*

Cette notion qui trouverait surtout sa place dans une étude de droit constitutionnel, mérite pourtant d'être examinée ici ; car il semble tout d'abord, qu'une décentralisation complète doive nécessairement amener à un fédéralisme certain.

Et en effet, si on accordait aux communes, aux départements une autonomie complète, ne créerait-on pas par là autant de petits centres, d'importance inégale, qui ne seraient tenus vis-à-vis du pouvoir central, que de certaines obligations, résultant d'un pacte tacite ou écrit ? Et pourtant nous ne croyons pas que

ce soit là la vérité : il y a bien si l'on veut quelque ressemblance de forme, mais si on pénètre au fond des choses, il n'en reste plus rien. En effet, qui dit décentralisation ne dit pas autonomie complète ; la décentralisation suppose autre chose que le lien quelquefois factice qui relie l'Etat fédéré avec chacun de ses fédérés : la décentralisation indique d'après notre définition, une manière d'être de l'Etat ; c'est dire que le principe de subordination des communes vis-à-vis de l'Etat reste entier ; et quand on veut décentraliser, on demande simplement que cette soumission n'existe que pour les intérêts vitaux du pays, sans souhaiter la disparition complète de tout lien. Qui dit état fédéral, dit autre chose ; chaque partie de cet état est indépendante pour l'organisation de ses services, le mode de gestion de ses biens ; le pouvoir central fédéral n'a aucune tutelle à exercer ; il ne connait qu'imparfaitement les états placés en dessous ; lui est au-dessus, il légifère sur toutes les questions d'intérêt commun à tous les états qui le composent, lequel se trouve être l'intérêt général. Et nous sommes loin de notre décentralisation ; ce sont comme on le voit deux choses différentes qui peuvent donner lieu à des confusions, mais qui pourtant se distinguent assez facilement. C'est un reproche qu'on a adressé à notre système ; on a reproché aux partisans de la décentralisation de courir au démembrement de la France, de vouloir faire et constituer 38,000 petites forteresses, 38,000 petits états à la place des communes actuelles ; il est peut être puéril

d'insister ; mais peut-on soutenir une pareille affirmation après les explications que nous venons de donner ? Décentraliser ne veut pas dire fédérer et nous l'avons prouvé.

§ 4. — *Concentration et déconcentration*

Il en est de même de ces deux dernières notions qu'il nous reste à examiner. On confond couramment aujourd'hui la déconcentration et la décentralisation et pas mal de mesures que l'on réclame comme des mesures de décentralisation ne sont en réalité que des mesures de déconcentration. Il est d'ailleurs permis de se tromper à ce sujet et de confondre car le législateur lui-même a commis la même faute dans les deux décrets du 16 février 1852 et 25 mars 1861, appelés couramment décrets de décentralisation.

Nous avons vu ce que nous entendions par ce mot, voyons ce que signifie l'autre. En règle générale, le pouvoir central d'un gouvernement se compose d'un président, roi ou empereur (et nous ne parlons ici que du pouvoir exécutif), et de conseillers, ministres ou secrétaires d'Etat.

Dans les attributions de ce pouvoir rentrent une multitude d'affaires dans le détail desquelles ce n'est ni le lieu ni le temps de rentrer ; dans le reste de l'Etat des fonctionnaires inférieurs, sous la dépendance absolue et complète des premiers, agissent dans la limite de leurs attributions. Prenons par exemple un acte quelconque pour lequel une décision

ministérielle est nécessaire : si on décide que désormais au lieu du ministre, et pour ce même acte, c'est le préfet qui agira, on aura fait là une mesure de déconcentration ; on aura enlevé aux attributions concentrées dans les mains du ministre, une partie qui sera transférée au préfet : on n'aura pas augmenté d'un pouce les attributions des autorités locales. Si au contraire on faisait passer du préfet à un pouvoir local indépendant, une décision qui faisait partie auparavant des attributions du préfet, on aurait alors décentralisé ; prenons un exemple, au hasard : à l'heure actuelle c'est le préfet qui révoque les gardes champêtres d'une commune quelconque. Si on décidait que ce droit appartiendra désormais au maire de la ville, on aurait fait là œuvre de décentralisation. Cette distinction est assez facile à faire ; il importait toutefois de l'indiquer, moins pour faire œuvre d'érudition que pour avoir la satisfaction de ne rien oublier.

DEUXIÈME PARTIE
Historique du sujet

CHAPITRE Ier
L'ancien régime

Cette seconde partie de notre étude nous a paru indispensable et nécessaire : indispensable, car on a toujours besoin de savoir ce qui a été fait depuis pour essayer de mieux prévoir ce que l'on pourra faire encore ; nécessaire, ici, car nous saisissons mieux l'évolution lente mais progressive de la décentralisation de la commune, les fluctuations que les régimes successifs que nous avons eus, lui ont fait subir et son avènement définitif, qui est encore à réaliser. Il est bien évident que nous ne pouvons pas faire ici un exposé aussi précis que nous le voudrions de toutes les mesures qui ont marqué un progrès dans la voie de la décentralisation à notre point de vue. Relever surtout pendant le moyen âge et l'ancien régime, toutes les ordonnances qui ont légiféré sur la matière, aurait le double inconvénient de rester un travail un peu aride et une énumération un peu sèche.

§ 1. — *La féodalité*

Ce mot évoque une époque à l'étude de laquelle une vie entière ne suffirait pas, si on voulait la prendre sous tous ses aspects différents. Mais en nous plaçant à notre seul point de vue et étant donné d'une part l'origine historique de cet état de fait, et d'autre part la définition que nous ne perdons pas de vue, il ne nous parait pas possible d'y découvrir des mesures décentralisatrices : car la féodalité est caractérisée surtout par ce morcellement, indéfini presque, du pouvoir social de l'époque, par cette diversité de coutumes, de mœurs, de droit : un pouvoir dirigeant n'existant pas, pouvons-nous trouver une manière d'être de ce pouvoir ?

A la chute de l'empire romain, au moment où « ce colosse aux pieds d'argile » s'effondrait sous le poids de son étendue, où l'administration centrale sombrait dans le gouffre et avec elle toute idée d'autorité, de pouvoir, ce fut l'émiettement, la division qui s'en suivit; chaque peuplade, chaque tribu suivit le genre de vie, les mœurs qu'elle n'avait jamais complètement abandonnés ; chaque groupement se retira dans ses domaines, dans ses terres et on ne saurait voir dans ce fait quelque chose qui ressemblât même de très loin à la décentralisation administrative. D'ailleurs l'empire romain lui-même était-il tellement décentralisé? et ne faut-il pas chercher au contraire dans cet excès de centralisation administrative comme aussi dans sa compo-

sition hétéroclite, hétérogène, le secret de son impuissance comme celui de sa fin?

Avec les Francs — pour en revenir tout de suite à notre pays — nous ne trouvons pas davantage trace de cette idée. Il nous faut seulement remarquer que les tendances particularistes des diverses tribus francques sont d'une précieuse indication ; elles nous montrent tout au moins que si la décentralisation n'existait pas, du moins elle était en germe chez eux, en ce sens que nos ancêtres n'étaient pas faits pour comprendre et subir les régimes centralisés qu'ils ont eus après eux. Les idées qu'ils avaient alors sur les lois, leur théorie de la personnalité des lois et leurs tendances répondent victorieusement à ceux qui prétendaient et prétendent encore que le génie de notre race était prédisposé à la centralisation et que nous ne pouvons concevoir la liberté. Cette prédisposition serait en quelque sorte un vice même de notre race dont nous ne pourrions plus nous guérir. Ce jugement n'est pas définitif: mais il faut constater alors que les circonstances, les évènements ont été les plus forts et que dans tous les cas, à l'heure actuelle, il est douloureux de se demander comment on fera pour se débarrasser de notre système centralisateur.

L'Empire de Charlemagne présente un peu les mêmes symptômes que ceux de l'empire romain. C'est encore ici des groupements divers disparates, qui auront une portée considérable dans l'éclosion du régime féodal. Ici encore ce sont des coutumes

et des mœurs particulières et différentes, des langages complexes, des idiomes variés, et l'on ne peut pourtant pas affirmer qu'il y ait décentralisation. A la mort de Charlemagne tout retombe dans le chaos. Nous sommes en pleine nuit féodale. C'est là que se place la crise connue dans l'histoire sous le nom de féodalité. L'issue de la lutte entre les prétendus descendants des rois et empereurs romains et le reste du pays devait être néfaste pour le pays parce quelle fut heureuse pour le duché de France, qui implanta la royauté absolue et avec elle la centralisation. Que si les autres ducs, qui succombèrent tour à tour, sous les coups de l'autre, avaient été victorieux, peut-être à l'heure actuelle jouirions-nous d'une somme de liberté plus grande. Mais l'établissement de la royauté fut non seulement créé en fait, mais aussi elle fut justifié en droit. Une foule de légistes, commentateurs du droit romain, arriva à la suite du roi et toutes les théories nouvelles du droit divin, de l'autorité absolue du roi, furent mises en honneur : le pouvoir royal était désormais constitué il fallait le consolider, c'est ce à quoi se sont attachés tous les rois qui ont suivi, par la centralisation.

§ 2. — *La Royauté*

La royauté avait rencontré dès son installation une opposition violente et parmi tous ses détracteurs et ennemis, celui qu'il lui fut le plus facile de vaincre, c'est encore le mouvement communal. La Ré-

volution communale du XII^e^ siècle mérite une part plus grande d'attention ; elle touche plus directement à notre sujet ; il faut nous en demander les causes et nous en verrons ensuite les effets.

Le mouvement communal qui a éclaté au XII^e^ siècle et même vers le milieu du XI^e^ siècle, a eu pour cause principale un sentiment profond de lutte contre le régime féodal. « Cela a été surtout une croisade contre la féodalité [1]. »

Et il n'y a là rien d'étonnant. Le mouvement qui partit des villes commerçantes, riches et fortes, s'étendit peu à peu dans tout le pays et toutes s'affranchissent peu à peu du joug seigneurial. Mais aussi il ne faut pas trop voir dans ce mouvement le germe d'une décentralisation quelconque, d'un progrès dans la voie des libertés communales ; il faut examiner l'état d'esprit qui a présidé à la poussée communale : on se convaincra facilement que si les communes voulaient s'affranchir d'un joug seigneurial, c'était pour rester maîtresses de leurs destinées, pour être autonomes ; à ce moment il leur manqua l'autorité centrale qui aurait pu prévenir leurs abus et modérer leurs excès : le jour où l'autorité, le pouvoir central viendra, ce sera dans la personne du roi, qui ne se contentera plus seulement alors d'empêcher les excès, mais qui confisquera à son profit et au détriment des communes toute l'autorité ; en sorte que ce mouvement qui dès le début avait pu inspirer

[1] Becquet, Répertoire administratif. — Commune.

des craintes sérieuses à la monarchie naissante, devint par la suite son collaborateur et son auxiliaire le plus précieux.

Selon que l'on examine le Nord, le Centre ou le Midi de la France, nous voyons que l'organisation municipale, si elle procède toujours de la même cause, comprend néanmoins des différences assez importantes pour être relevées.

Dans le Nord, c'est la commune jurée et comme son nom l'indique, elle est née d'une conjuration ; c'est par l'insurrection qu'elle a essayé d'arracher à la féodalité un véritable self-government. Mais il ne faut pas croire que son but ait été surtout la liberté, mais bien plutôt l'indépendance. C'est pour elle « qu'il faut se garder d'employer le mot de liberté : « c'est affranchissement du côté du seigneur, c'est « privilège dans ses rapports avec tout ce qui n'est « pas elle, le seigneur excepté [1] ». Sans doute, le principe de l'élection des magistrats qui ont à gérer les affaires de cette ville, de cette commune jurée donne à cette organisation un élément capital ; mais si l'on songe combien ce droit de vote était restreint ainsi que celui d'éligibilité, si l'on regarde aussi combien les bourgeois de certaines villes sont classés [2], on s'aperçoit vite que c'est moins une nouvelle organisation, nouvelle dans ses principes, comme dans ses règles, qui naît, qu'une organisation

[1] Répertoire droit administratif, Becquet. Commune.

[2] Charte de Laon de 1127. Les bourgeois sont classés en différentes catégories, dont les droits électoraux sont variables.

parallèle qui se substitue au maître féodal. C'est ce qui explique d'ailleurs l'excès d'autonomie dans lequel elles sont tombées.

Dans le Midi ce n'est plus tant l'insurrection contre le système féodal : ici une autre cause est la source du mouvement ; un exemple vient de l'Italie. Dans ces régions, les transactions commerciales sont très nombreuses et cette prospérité des républiques du Nord de l'Italie, a amené la création dans ces villes d'associations commerciales, dont on a copié chez nous tous les rouages. Et les communes consuls, dont l'organisation est à peu de chose près la même que celle des communes jurées (on y trouve aussi l'élection des consuls), arrivaient aux mêmes conséquences, aux mêmes abus d'autonomie.

Dans tous les cas, on peut reconnaître au moins que prises séparément, elles ont eu l'intuition de ce qu'était une liberté communale : elles avaient compris que les citoyens de la commune étaient mieux placés pour gérer leurs intérêts que n'importe qui ; elles avaient eu la notion de leurs intérêts propres, qu'on ne devait pas confondre avec ceux des villes voisines et même de l'Etat. Communes jurées, aussi bien que communes consulaires, ou bien que communes prévôtales, dont nous allons nous occuper, n'empêchèrent pas la centralisation administrative et politique de l'ancien régime, de suivre son cours, ni d'arriver à son apogée.

Les communes prévôtales, elles, étaient d'une composition un peu différente : elles avaient bien

leurs conseils élus, mais l'essentiel, c'est qu'elles conservent à côté de cette administration librement choisie, un homme, le prévôt, que le seigneur avait imposé à la ville en compensation de la liberté que celle-ci lui enlevait. Ce prévôt seigneurial, espèce de contrôleur au petit pied, n'était pas là seulement pour la forme, il avait des attributions énormes : les communes étaient sous la direction de ce personnage et s'il est vrai qu'ici encore ces mêmes communes eussent, de par leurs chartes, une grande part dans leur administration car elles élisaient leur magistrature, elles réglaient leurs budgets, leurs tailles, il reste bien certain que ce prévôt, sous le contrôle duquel tout ou à peu près tout se faisait, était un contrepoids suffisant aux abus d'autorité : c'est dans ces communes que nous pourrions peut-être trouver les germes d'une décentralisation naissante : pouvoir communal très étendu, contrôle très sérieux, tutelle (pour anticiper) très forte. Mais par un singulier effet des événements, ces communes qui précisément à raison de leurs constitutions et de leurs caractères, auraient dû indiquer la marche à suivre dans cette voie, ont été les premières à accepter le prévôt royal et peu à peu l''influence royale c'est-à-dire la centralisation. Et en présence d'une pareille constatation, on se demande si réellement le génie de notre race n'était pas fait pour subir les régimes centralisés qui ont suivi. Sans doute, sans remonter aussi loin dans les causes explicatives de ce phénomène, il y a eu d'autres causes qui montrent pour-

quoi la royauté l'a emporté successivement sur tous les pouvoirs d'alors : la royauté avait le grand avantage, le grand mérite d'apporter l'apaisement dans le pays ; elle se présentait comme la panacée à une époque où chaque corps constitué, chaque pouvoir avait donné la mesure de sa force, mais aussi de sa faiblesse. Et ce fait servirait à expliquer suffisamment pourquoi notre caractère national s'est laissé imposer le pouvoir royal : la nécessité, contre laquelle on ne peut lutter, de mettre fin aux troubles de toute sorte qui avaient ébranlé le pays.

C'est ainsi que petit à petit la royauté s'élevait : ce fut, ce devait être un régime autorisé et toutes les mesures que nous allons rencontrer vont servir à restreindre les pouvoirs des municipalités au profit du pouvoir royal

C'est d'abord le système électif qui disparaît : les maires ne sont plus nommés, ils sont choisis par le roi et c'est sous Saint-Louis que le roi par voie d'ordonnance s'attribue le droit de nomination des anciens élus. Ce n'est pas tout : la formalité de la nomination disparaît à son tour pour faire face à la vénalité de la charge ; quand la royauté est un peu à court d'argent, ce sont les charges mêmes de maires que l'on vend au dernier offrant et au plus fort enchérisseur. En 1328, un arrêté décide enfin qu'une ville ne peut plus obtenir de commune que par lettres royaux. La royauté généralise successivement ses efforts. Les communes jurées reçoivent un prévôt royal. Les juristes, qui se sont emparés de toutes ces

matières, disent des communes ce qu'ils disent des autres corps « qu'elles ne peuvent pas plus abdiquer que naître, sans l'aveu du roi ». Ceci se passe du XIII^me^ au XIV^me^ siècle : le nom même de ville disparait. M. de Toqueville a commenté cet état d'esprit dans les paroles suivantes [1]. « Il n'est pas juste de « dire que la centralisation soit née de la Révolution « française ; la Révolution française l'a perfectionnée « mais elle ne l'a point créée. Le goût de la centra- « lisation et la manie réglementaire remontent en « France à l'époque ou les légistes sont entrés dans « le gouvernement, ce qui nous reporte au temps de « Philippe le Bel. Depuis lors ces deux choses n'ont « jamais cessé de croître. Voici ce que M. de Ma- « lesherbes, parlant au nom de la Cour des aides, « disait au roi Louis XVI en 1775 : « Il restait à « chaque corps, à chaque communauté de citoyens « le droit d'administrer ses propres affaires, droit, « que nous ne disons pas qu'il fasse partie de la « constitution primitive du royaume, car il remonte « bien plus haut : c'est le droit naturel, c'est le droit « de la raison. Cependant il a été enlevé à vos sujets, « Sire, et nous ne craindrons pas de dire que l'admi- « nistration est tombée, à cet égard, dans des excès « qu'on peut nommer puérils. Depuis que des minis- « tres puissants se sont faits un principe politique « de ne point laisser convoquer d'assemblée natio- « nale, on en est venu de conséquences en consé-

[1] De la Démocratie en Amérique, loc cit.

« quences, jusqu'à déclarer nulles les délibérations « des habitants d'un village, quand elles ne sont pas « autorisées par un intendant, en sorte que si cette « communauté a une dépense à faire, il faut prendre « l'attache du subdélégué de l'intendant, par consé- « quent suivre le plan qu'il a adopté, employer les « ouvriers qu'il favorise, les payer suivant son arbi- « traire. Voilà par quels moyens on a travaillé à étouf- « fer en France tout esprit municipal, à éteindre si on « le pouvait, jusqu'au sentiment de citoyens : on a « pour ainsi dire interdit la nation entière et on lui a « donné des tuteurs. »

Cette page, d'une saisissante actualité, fait comprendre en termes précis, la situation qui résultait à la fin de l'ancien régime, de quelques siècles de centralisation. Ces plaintes n'étaient que trop justifiées: ce qu'il y a de plus attristant, c'est que même encore à l'heure actuelle, elles sont, pour la plupart, toujours tout aussi fondées [1].

[1] Tous les moyens furent employés par la royauté pour se substituer aux communes et accaparer à son profit le pouvoir communal. Telle ville fut privée de sa charte parce qu'elle en abusait, telle autre parce qu'elle était hors d'état d'en représenter l'original. En 1374, la commune de Roze sollicita comme une grâce la révocation de sa charge ; celle de Villeneuve aussi. D'autres prérogatives furent aussi peu à peu supprimées. En 1563, l'établissement de la juridiction consulaire enlève aux officiers municipaux la connaissance des affaires entre marchands. En 1579, l'ordonnance de Blois leur fit défense de connaître des affaires criminelles. Cependant, pour être juste, il faut mentionner que le droit d'élire les officiers municipaux fut rendu aux habitants des communes, par un édit d'août 1764; mais en novembre 1771 cette prérogative leur fut enlevée.

CHAPITRE II

L'œuvre Révolutionnaire

Pour bien étudier cette œuvre révolutionnaire, cette période de 1789 à 1815, si tourmentée et si fertile en conséquences de toute sorte, il vaut mieux séparer chaque régime qui a vu le jour d'autant qu'il ne sont pas très nombreux et qu'ils peuvent se ramener à trois, si on ne veut que s'en tenir au courant général des idées qui a présidé à leur formation. Nous avons d'abord la chute de l'ancien régime et la construction du nouveau, qui se caractérise par de belles théories humanitaires, justes et raisonnables, dont l'application aux faits, qu'on a voulu en faire, a été plus difficile. Nous avons ensuite la Législative et la période de la terreur, la véritable révolution, la seule époque qui étonna le monde par sa prodigieuse activité. Vient ensuite le Directoire avec sa suite inévitable, l'acheminement progressif vers le pouvoir absolu, le Consulat et l'Empire.

§ 1. — Dans cette première période, c'est le retour à la liberté pure et simple, c'est un retour sans transition : c'est un passage brusque d'un état de servitude à peu près complète, à un état contraire de liberté immodérée et excessive et le contraste est d'autant plus fort que la situation s'est modifiée plus rapidement,

L'Assemblée constituante dans sa loi du 14 décembre 1789 a refait l'organisation municipale en France. Elle a d'abord compris qu'il fallait réorganiser cette base du corps social tout entier et comme bien l'on pense on ne s'arrêtera pas dans les grandes lignes, c'est le système tout entier qui sera changé; le souvenir des intendants était trop vivace au cœur des députés de la nation, les abus les plus criants étaient encore trop près d'eux pour qu'ils n'essayent pas par des moyens radicaux et formels de les supprimer à tout jamais et c'est en quelque sorte le contre-pied de l'ancien régime qu'ils ont voulu appliquer.

Le principe fondamental va être celui de l'élection; la commune se composera d'un Conseil municipal élu par tous les citoyens de la commune, d'un maire et d'un procureur syndic, élus de même. Ce corps, ainsi constitué, a la direction des affaires de la commune, des affaires courantes ; à côté de lui existe un corps de notables qui, réuni au premier, forme le Conseil général de la commune et qui ne s'occupe que des affaires d'une importance supérieure. Y avait-il là décentralisation, et malgré cette liberté si grande, l'administration était-elle laissée, sans aucun contrôle, à ces corps élus ? Dans un sens on peut répondre affirmativement. La loi de 1789 pose deux principes nettement formulés : les municipalités auront deux pouvoirs : un pouvoir propre au corps municipal et un pouvoir délégué par l'administration centrale et les articles 50 et 51 de la loi donnent les affaires qui rentrent dans les attributions respectives

de ces deux pouvoirs. Ce qu'il faut retenir de cette loi, et à notre point de vue, c'est non seulement le principe de l'élection, mais encore le degré de tutelle à laquelle on a soumis les délibérations de ces assemblées. L'article 54 stipule que pour les acquisitions ou aliénations d'immeubles, pour les impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur l'emploi des prix des ventes, des remboursements ou recouvrements, sur les procès à intenter, c'est le Conseil général de la commune qui décidera et qui sera consulté si l'administration municipale le juge à propos. Dans tous ces cas, toutes les délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation du directoire du département. Et il en sera de même des comptes de la régie, des bureaux municipaux. Le pouvoir propre communal comprend (art. 53) la police municipale. Un grand pas venait d'être fait dans la voie de la décentralisation, il ne faut pas le nier : on essayait de faire revivre cet esprit municipal et le meilleur moyen était encore de l'appeler à la participation des affaires. Nous retiendrons ce fait que la police municipale reste entre les mains du maire. La loi des 16-14 août 1790 a encore élargi les attributions du maire, en lui conférant des pouvoirs de plus en plus étendus. L'art. 1er de la dite loi leur donne juridiction à l'effet de veiller et tenir la main dans chaque municipalité à l'exécution des lois et règlements de police et de connaître du contentieux auquel cette exécution pourra donner

lieu. Cette même loi leur donne la police des spectacles.

Cette confusion entre les mains d'une même personne, de la justice et de la police municipale, va faire naître dans les corps municipaux un amour exagéré par les abus et la dictature : et il faudra ensuite briser par des décrets l'édifice que l'on venait d'élever. Mais l'œuvre entreprise avait révélé chez ses auteurs l'intuition bien nette des remèdes à la situation : il est regrettable que le succès n'ait pas couronné leurs efforts [1].

[1] Nous avons étudié un peu sommairement cette loi du 14 décembre 1789, qui est la loi fondamentale en notre matière. Nous avons bien relevé les traits caractéristiques, mais il importe néanmoins de rentrer dans quelques détails plus précis. L'article 1er décide la suppression complète de toutes les municipalités existantes dans toute ville, bourg, paroisse, etc., ainsi que celles des anciennes divisions qui les comprenaient et l'art. 2, en abolissant d'un coup tous les modes de présentation et tous les droits de nomination quelconque des officiers municipaux, avait posé le principe de l'élection, qui était basé sur la population ; c'est l'art. 5 qui nous le dit : tous les citoyens actifs de chaque ville, bourg, paroisse ou communauté pourront concourir à l'élection des membres du corps municipal, et ces citoyens actifs se réunissaient dans des assemblées à la base desquelles se retrouve ici encore la population : il y avait une assemblée par 4.000 habitants (art. 6). Cette loi avait fixé le nombre des membres du corps municipal et elle s'était montrée assez parcimonieuse et avare, car ce nombre varie de 3 à 21 ; sur ce point d'ailleurs, même à notre époque, la législation n'a pas suivi les faits qui demanderaient un nombre plus considérable de conseillers.

Nous avons vu que la loi avait adjoint au corps municipal certaines personnalités qui, réunies à lui, forment le Conseil général de la commune ; mais nous n'avons pas parler du bureau

§ 2. — L'Assemblée Législative continua la même voie que son aînée. Elle assura les municipalités de sa bienveillance et par un de ses premiers décrets, en date du 29 novembre 1791, elle leur renouvelle les droits de police et la perception des impôts. Les événements d'ailleurs se précipitent : les communes, les municipalités ne jouent plus leur rôle administratif ; des décrets successifs la transforment plutôt en succursale de l'assemblée nationale législative. Un décret de 4 août 1792 [1] les charge spécialement des fonctions de la police de sûreté générale pour la recherche des crimes contre la sûreté intérieure et

de la commune, organe important, puisqu'il donne une idée de ce que pouvait être plus tard la commission municipale que l'on demande aujourd'hui. Ce bureau est composé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire. Il est choisi tous les ans par le corps municipal et il est chargé de l'exécution des décisions. Quand le corps municipal est réduit au nombre de 3, c'est le maire qui personnifie le bureau. Les délibérations prises le sont par le conseil et le bureau réunis, et dans certains cas spéciaux c'est le Conseil général de la commune qui décide. Cette loi avait décidé que tous ces corps seraient élus pour deux ans et renouvelables chaque année par moitié ; cette règle était éminemment bonne, puisqu'elle avait pour but la consultation à brève échéance du corps électoral et qu'elle permettait en outre un roulement plus sûr dans le personnel. Il en est de même pour le maire, il était nommé pour deux ans, il pouvait être réélu pendant deux ans encore une fois, mais après il était obligé d'attendre deux ans pour se voir renouveler son mandat. L'administration de la commune était donc composée comme suit : les assemblées composées de citoyens actifs élisaient leurs administrateurs qui étaient : le maire, le bureau, le corps municipal, le conseil général ; à côté et élu aussi se trouvait le procureur syndic de la commune que nous avons noté.

[1] Ce décret ne fut promulgué que le 30 septembre 1792, sous la Convention.

extérieure de l'Etat. Comme mesure décentralisatrice, nous pouvons dire que c'est l'Assemblée Législative qui assure une pleine et entière publicité des délibérations du corps municipal, avec la sanction de la nullité radicale et de la responsabilité des officiers municipaux vis-à-vis des tiers que cette nullité aurait lésés.

Sous la Convention nous sommes en pleine période révolutionnaire : c'est toujours la loi du 24 décembre 1790 qui agit, mais en l'espèce elle est bien atténuée. On sent dans tous les décrets qui vont être pris et rendus l'exaspération, le trouble, le provisoire. La constitution du 24 juin 1793 fait une place à la commune, mais c'est une place infime : la centralisation commence ou plutôt la concentration. La commune n'est plus qu'un infime échelon dans la hiérarchie administrative que la Convention vient de donner à la France. Cette constitution ne fut d'ailleurs jamais appliquée. Le gouvernement révolutionnaire s'établissant, il ne pouvait plus y avoir de communes, ni de pouvoirs communaux, ni d'administrations locales : seul le comité de salut public subsistait. Le titre VII de la constitution de l'an III est intéressant à noter et à retenir : c'est lui qui pose, le premier, la question de la fusion de la commune dans le canton. D'ailleurs, toute la constitution de l'an III, qui établit le Directoire, nous amène à cette œuvre, éminemment centralisatrice, que nous subissons encore aujourd'hui. Il faut dire, pour expliquer cette orientation nouvelle, que la leçon avait été

terrible et qu'elle devait porter ses fruits. On avait essayé de donner aux municipalités un peu de liberté ; on avait eu la très louable intention de leur faire goûter la vie publique et on a été en quelque sorte obligé de leur retirer tous ces avantages. L'essai avait été trop probant ; l'usage qu'elles avaient fait de leurs nouveaux droits a été abusif et mauvais. Mais sont-elles bien responsables des excès auxquels elles se sont livrées ? Nous ne le croyons pas. Appelées du jour au lendemain, sans aucune transition, à jouir d'un pouvoir, presque absolu, si on le considère par rapport à la servitude d'auparavant, comment ne pas comprendre que rien ne devait les arrêter dans une voie aussi séduisante ? L'esprit public, l'esprit politique, si tant est qu'ils fussent connus et appréciés par certains, étaient certainement méconnus de la masse, et cette masse devait nécessairement en arriver au point où elle a été. Les véritables responsables sont les législateurs de l'époque qui ont cru pouvoir gouverner une nation avec des formules et instaurer, du jour au lendemain, sans à coup, la vie politique, la vie administrative dans un pays qui l'avait toujours ignorée ; quand on a voulu nous appeler à l'administration de nos affaires, nous avons jusqu'à maintenant toujours échoué. Et cette preuve donne beau jeu aux partisans de la centralisation ; mais qu'on se rassure, si nous avons imparfaitement réussi, c'est parce que nous étions insuffisamment préparés et rien ne nous permet de douter que le jour où, tant par l'éduca-

tion politique du suffrage universel que par l'éducation primordiale des citoyens, résultant de la diffusion de plus en plus grande de l'instruction dans les masses populaires, nous aurons fait connaître et compris ce qu'est la décentralisation et ce qu'elle veut, ce jour là peut-être aurons-nous gain de cause et d'une façon définitive.

§ 3. — Sous le Directoire nous ne trouvons rien de bien saillant, sauf que la même caractéristique se représente, encore plus aggravée ; la commune n'est plus qu'un auxiliaire puissant de l'Etat pour tout ce qui touche à la police ; au point de vue administratif, ce n'est plus qu'un nom, qu'un corps sans vie, et plus nous approchons du 18 brumaire, plus nous nous trouvons en face du despotisme d'un pouvoir central tout puissant qui absorbe jusqu'à la dernière parcelle de la vie économique et politique du pays. Le nom même disparaît. La constitution de l'an VIII, si elle emploie le mot cité, est bien loin de la commune de 1790. Nous avons vu que la constitution de l'an III [1] avait fondu la commune dans le

[1] La constitution du 5 fructidor an III avait elle aussi modifié le régime communal de façon assez profonde ; son titre VII s'est occupé spécialement des corps administratifs et municipaux. Les municipalités sont remplacées par des administrations municipales qui sont réparties dans chaque canton, de même qu'il reste dans chaque département une administration centrale. C'est la population qui est la base du système et ce sont les articles 178 et 179 qui fixent le chiffre ; dans toutes les communes qui ont de 5.000 à 100.000 habitants, il existe une administration municipale et dans celles qui n'ont pas 5.000 habitants se trouvent seuls un agent municipal et un adjoint. La municipalité qui est au canton

canton ; celle de l'an VIII va plus loin encore, elle la fait passer dans un arrondissement communal. La loi du 28 pluviose an VIII, qui n'est que la reproduction de l'acte constitutionnel, divise la France en départements avec un préfet et un conseil de préfecture, et en arrondissements avec un sous-préfet et un conseil ; c'est un sous-département, c'est une création de la loi. Cette même loi ramène la commune à ce qu'elle était en 1790, en ce sens que ce sont les mêmes villes ou villages qui existaient en ce moment là. Il y a aussi des municipalités et nous allons nous rendre compte combien l'œuvre du Consulat était centralisatrice ; si, en effet, dans chaque bourg, il y a un maire et un conseil qui composent la munici-

est formée par la réunion des agents municipaux de chaque commune. Ces dispositions de la constitution de l'an III changeaient la base de l'organisation administrative de la France ; désormais, il ne découlait plus que deux personnes administratives du système proposé, le département et le canton, et c'est ainsi que cette constitution a posé la première l'idée de la municipalité cantonale. En ce qui concerne les pouvoirs de ces municipalités, on peut dire qu'ils étaient à peu près nuls, en ce sens qu'elles ne pouvaient rien faire par elles-mêmes ; l'art. 193 se borne à dire ceci : Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations du département et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département et celles-ci les actes des administrations municipales, lors que ces actes sont contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures. Les derniers termes de cet article nous montrent combien petit à petit le pouvoir central avait repris, dans l'esprit du législateur de l'époque, la place prépondérante ; la centralisation réapparaît ici et cette constitution de l'an III ne fut que le prélude du Consulat et de l'Empire.

[2] Loi du 28 pluviose an VIII. Titre II, § II, art. 9.

palité, nous allons constater que c'est le maire qui fait tout, qui est dans sa commune le maître absolu, comme le préfet dans son département et le Premier Consul à Paris pour la nation ; c'était dans la logique des choses de l'époque, la dictature devait nous imposer ce régime ; ce qu'il y a de plus curieux, c'est que le régime ayant disparu, les cadres administratifs, l'administration toute entière nous aient été conservés.

Le maire est un agent de l'autorité centrale et il n'est que cela : il a, réunis dans ses mains, tous les pouvoirs des anciennes municipalités, mais aussi il est nommé par le Premier Consul ou le préfet suivant les cas [1]. C'est le préfet qui nomme les conseillers municipaux et comme le préfet est choisi par le premier Consul, c'est en dernière analyse le premier Consul qui tient toute l'administration du pays. Le conseil municipal n'a aucun pouvoir propre de décision, c'est un agent du pouvoir central et on peut résumer d'un mot tout le système : c'est la négation même non seulement de toute vie municipale, mais de tout esprit d'initiative quelconque et de quelque manière que ce soit.

Sous le Consulat à vie et sous l'Empire il y eut bien quelques modifications apportées à la loi de l'an VIII, touchant l'organisation municipale ; mais ce ne furent que des décisions intéressant la forme

[1] C'est le préfet qui nommait les maires dans les villes de moins de 5.000 âmes ; dans les villes de plus de 5.000 âmes c'était le Premier Consul.

plutôt que le fond : ainsi on porte à 10 ans la durée du mandat de conseiller municipal et à 5 ans celle de maire. Les budgets des communes qui dépassaient 20.000 francs durent être envoyés directement au Ministre de l'Intérieur et c'était le Premier Consul qui décidait de l'approbation. Une loi du 16 juillet 1810, exigeait l'autorisation du Chef de l'Etat, du Ministre de l'Intérieur, ou du Préfet pour l'emploi en valeurs mobilières des remboursements faits aux communes.

Toutes ces mesures n'étaient pas faites pour contenter les municipalités et le régime oppressif de l'Empire ne laissa pas que d'ouvrir la porte aux protestations ; à la chute de l'Empire, on sentait bien ce qui manquait encore le plus, c'était une organisation municipale. La royauté, qui venait de rentrer en France, ne pouvait pas, malgré ses intentions peut être libérales, abandonner ce système centralisateur qui avait fait la force du régime précédent : elle ne pouvait pas oublier d'autre part ses origines et le mot que l'on prête à Louis XVIII disant qu'il n'avait rien appris, mais qu'il n'avait rien oublié, prouvait bien que somme toute, on allait reprendre les anciennes traditions. Néanmoins nous devons signaler quelques mesures de détail sans doute, mais qui ont leur importance : une ordonnance du 30 mars 1816 sur les budgets, une autre du 18 mars 1818 sur les alignements partiels, et enfin celles du 4 février 1820 sur la surveillance des voitures publiques, du 20 novembre 1820 sur les gardes-champê-

tres et du 18 décembre 1827 sur la réglementation des poids et mesures.

D'ailleurs, toutes ces ordonnances, si elles apportèrent un peu plus de simplification dans les rouages administratifs, ne changèrent rien à l'institution municipale, qu'on voulait conserver telle que l'avait léguée l'Empire ; et ce qui le prouve c'est qu'un projet de loi présenté par le ministère Martignac, et proposant l'éligibilité des officiers municipaux fut repoussé avec une grande majorité.

CHAPITRE III
de 1830 à 1870

§ 1. — La charte constitutionnelle des 14-15 août 1830 dans son article 69 avait inscrit ceci : il sera pourvu, dans le plus court délai possible, à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif.

Ce souci primordial de revenir au système de l'élection est une marque certaine de décentralisation ; c'est le moyen évidemment le plus pratique de soustraire les pouvoirs secondaires à l'autorité du pouvoir central ; cette phrase si courte, mais si expressive, fait comprendre que le moment est venu de penser un peu à ces autorités locales, sur lesquelles jusqu'à ce jour on avait légiféré que pour mieux les enregimenter, depuis 1790 tout au moins. Le besoin d'autorités locales avec des fonctions propres, était si pressant, se faisait tellement sentir qu'on a voulu l'inscrire dans une charte, qu'on a voulu s'engager en quelque sorte devant la nation par cette promesse, à ses yeux fondamentale.

La loi promise par la charte fut très vite votée [1] par les deux Chambres, elle vit le jour le 23 mars

[1] Proposition de loi de M. Humblot-Comté du 7 septembre 1830 ; rapport de M. Félix Faure le 29 décembre 1830 (Moniteur Officiel des 2 et 3 janvier 1831). Discussion les 29 et 30 janvier

1831 et ce ne fut pas sans de chaudes et vives discussions.

La loi de 1831 s'occupe d'abord du Conseil municipal et si la question était toute résolue pour ce corps, il n'en fut pas de même du choix du maire qui donna lieu, à la Chambre des députés, entre le rapporteur et quelques membres, à des exposés de principes toujours intéressants. Voyons d'abord le système électif : nous verrons ensuite le choix du maire.

Le système adopté par la loi de 1831 fut un système censitaire et le corps électoral fut composé de tous les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, âgés de 21 ans accomplis, dans des proportions établies par la loi, des membres des cours et tribunaux, juges de paix et suppléants. Comme on le voit, ce système censitaire se double ici d'un certain nombre de capacités (art. 11). Sur la question du cens, c'est-à-dire de la somme à payer, il y a eu de nombreuses opinions émises et nous n'avons pas l'intention de rentrer dans tous ces détails ; nous citerons, à titre d'exemple, les amendements qui avaient pour but de restreindre les incursions du pouvoir royal dans ce domaine.

(Moniteur des 30 et 31 janvier) : adoption le 18 février à la majorité de 152 voix contre 86.

Envoi à la Chambre des Pairs le 19 février. Rapport par M. le Duc de Praslin le 1er mars ; discussion le 3 ; adoption le 4 mars à la majorité de 95 voix contre 4.

Plusieurs députés avaient proposé l'amendement suivant : serait électeur tout citoyen jouissant de ses droits civils et payant la contribution personnelle. Et les mêmes arguments revenaient toujours à leur appui ; on invoquait toujours le principe de la souveraineté du peuple, le droit qu'ont également tous les habitants d'une même commune à choisir leurs conseillers, puisqu'ils supportent tous une part des charges publiques. M. Humblot-Comté a reconnu qu'évidemment c'était là un moyen d'appeler à voter un plus grand nombre d'électeurs, mais il a ajouté que pour lui la capacité était un élément essentiel : « Les auteurs de ces amendements ne tiennent compte que du droit, la Commission ajoute la capacité. » C'est que dans l'esprit de la Commission on avait eu peur de revenir aux excès qui avaient été la conséquence involontaire de la loi de 1790 : on avait peur du suffrage universel et avec quelque raison d'ailleurs à cette époque assez troublée. D'autre part, en appelant dans ces assemblées d'électeurs du Conseil municipal, des hommes capables et offrant de sérieuses garanties en dehors du cens, la Commission avait prouvé qu'elle voulait restreindre le nombre des électeurs : ce fut ce mode qui prévalut.

Il est critiquable et toutes les raisons qu'on a données pour le justifier, ne nous ont pas convaincu. Pourquoi exiger des électeurs primaires une participation aux contributions directes ? Est-ce parce qu'il paiera plus ou moins d'impôts que l'électeur sera plus ou moins intelligent et aura une compréhension plus

ou moins nette de la chose publique ? Il est juste dit-on que ceux qui supportent les charges aient mission de veiller à la bonne administration des affaires qui les importent le plus ; sans doute si on veut, en réclamant l'inscription au rôle des contributions de la commune, écarter les indigents et les étrangers, nous sommes d'accord ; mais est-ce bien seulement cela, que ces mots signifient ? Et depuis quand la richesse d'une part, la profession particulière de chaque individu d'autre part, seraient la caractéristique de l'électeur sensé, intelligent et dévoué ? Nous devons reconnaître pourtant et nous le faisons bien volontiers, que par ce seul fait qu'il reconnaissait le principe de l'élection, le système devait être adopté, même avec les palliatifs qu'on lui a apportés ; il faut un commencement à chaque chose et une idée, une fois qu'elle est juste, suit son cours régulier et normal ; comme les forces naturelles, on peut l'endiguer, la canaliser pendant un certain temps, on ne l'arrête jamais.

Le Conseil municipal est donc élu par une assemblée d'électeurs, dont nous avons vérifié la composition. Le maire, par qui sera-t-il nommé ? Evidemment la question était délicate et devait être résolue dans le sens qu'on l'a fait. D'abord qu'était-ce que ce magistrat ? Si on le considère comme un agent de la commune, le premier de tous, il est certain qu'il appartient à la commune de le nommer ou bien la commune peut laisser ce soin aux conseillers qu'elle aura élus. Mais si au contraire, on le considère

surtout comme un agent du pouvoir central, et telle était l'idée de cette époque, si c'est un préfet au petit pied, il était logique que le droit de nomination appartint au roi. Et ceci prouve bien que ce que le législateur a voulu, c'est moins la restauration des libertés locales, moins faire œuvre de décentralisation proprement dite, que d'organiser la commune, la fonction communale par rapport à l'Etat.

C'était encore au fond toujours le même principe centralisateur qui s'efface plus ou moins suivant les époques, mais qui reste toujours derrière le paravant, plus ou moins opaque d'un système plus ou moins électif ; et cela est si vrai que le rapporteur de la loi répondait à ceux « qui voudraient « qu'aux électeurs seuls appartint la nomination du « maire, que ce serait méconnaître entièrement la « nature de ses fonctions ; que le maire, délégué du « pouvoir royal, chargé de l'exécution de certaines « lois, était revêtu, sous ce rapport d'un véritable « emploi d'administration publique ; qu'il était l'as- « socié du pouvoir judiciaire ; qu'il disposait des élé- « ments de la force publique et qu'à ces divers titres, « il devait recevoir l'investiture du roi. »

Voilà la théorie très clairement exposée ; le maire est moins l'agent de la commune que celui du roi : l'opposition libérale put néanmoins obtenir que le roi choisirait le maire dans son conseil. Telle était dans ses grandes lignes cette loi de 1831 qui règle l'organisation pure de l'administration municipale. Il fallait pourtant règlementer les attributions de ces conseils

qu'on avait élus, de ces maires qu'on avait choisis ; il fallait leur donner les moyens d'agir et d'administrer.

La Charte avait, en effet, promis l'organisation d'une loi municipale fondée sur un système électif : or, si l'on avait effectivement tenu promesse en 1831, ce n'était qu'à moitié : il fallait compléter le tout et attribuer à ce corps constitué quelques fonctions. C'était là, il faut l'avouer, la partie la plus délicate de l'œuvre ; c'est peut-être un peu pour cela qu'on a mis beaucoup plus de temps à la confectionner. La loi sur la matière ne parut qu'en 1837 et le 18 juillet. Elle ne fut votée qu'après bien de dépôts de rapports, qu'après bien de discussions, dans lesquelles l'éloquence des orateurs, qui y prirent part, fut très certainement à la hauteur du sujet discuté. Le rapport à la Chambre des députés notamment, fait par M. Vivien, est un véritable monument de législation communale, et on sent véritablement que cet homme a marqué de son empreinte cette loi, et a, lui-même, fait voter ses propres théories. On doit lui rendre néanmoins cette justice, et c'est en cela qu'apparaît la justesse de notre idée : c'est que si M. Vivien ne se sépare pas de son parti quand il réclame toujours et quand même, l'approbation de l'administration supérieure pour les actes les plus minimes des affaires communales, il faut reconnaître qu'en principe il veut et demande un pouvoir municipal fort et libre relativement. Et à ceux qui lui objectent que peut-être le gouvernement central pourrait trouver dans

ces communes puissantes, un foyer d'opposition sérieux, il répond : « Le gouvernement ne doit pas « s'alarmer des pouvoirs inférieurs que créera cette « liberté ; ces pouvoirs ne pourront jamais entrer en « lutte avec lui et parfois ils le secourront. Par une « heureuse combinaison, trop faibles pour jamais l'en- « traver, ils seront peut-être assez puissants pour « prévenir les excès de la démocratie en la consti- « tuant sur ses véritables bases. En contact avec « les citoyens, exerçant l'influence qui s'attache aux « services rendus, d'autant plus imposantes qu'elles « tiennent leur mandat des citoyens eux-mêmes, ces « autorités intermédiaires pourront au besoin s'in- « terposer entre eux et le pouvoir central, prévenir « les conflits et arrêter les discordes civiles. La Cou- « ronne a besoin de tous ces points d'appui. »

On le voit donc, en principe, M. Vivien n'a pas peur de ces municipalités puissantes et fortes ; au contraire, il les représente comme des points d'appui de l'autorité centrale. Cette loi de 1837, que nous allons étudier un peu en détail, présente ce caractère frappant : c'est encore et malgré tout une loi centralisatrice, une loi qui, malgré son titre, a été faite plus en vue de fortifier l'autorité centrale, que de donner de véritables institutions à des communes véritablement libres.

Elle se compose de sept titres et le premier aurait pu parfaitement faire l'objet d'une loi à part : il a trait aux réunions, divisions ou formations de communes et selon les cas ou bien une simple ordonnance suffit

ou bien une loi est nécessaire ; jusqu'ici c'est la législation antérieure qui prévaut, mais il faut remarquer qu'une innovation est introduite dans la loi : elle est très heureuse et nous devons la souligner : en effet, que ce fut pour une modification ou une rectification à apporter à la circonscription d'une commune, que ce fut un changement de nom, c'était le pouvoir législatif qui disposait. Sous la loi de l'an VIII et sous l'empire, le pouvoir exécutif, empiétant sur ce domaine, s'étaient emparé de ce droit et on avait continué ainsi jusqu'en 1837 ; mais que ce soit sous l'empire et même avant, dans aucun cas on ne prenait le soin, assez naturel et légitime semble-t-il, de consulter les intéressés ; le plus élémentaire bon sens exigeait qu'ont eût au moins l'avis de ceux que la mesure à prendre touchait. C'est cette innovation qu'on a introduite dans la loi et, il faut le dire, malgré une vive opposition du gouvernement. Les articles 2 et 3 disent et proclament la nécessité d'une enquête préliminaire [1], et d'une commission élue.

Le titre II s'occupe des pouvoirs respectifs des maires et des conseils, et de leurs attributions.

Le principe de la séparation des deux pouvoirs du

[1] ART. 2. — Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement dans les communes intéressées une enquête tant sur le projet lui-même que sur ses conditions. *Les conseils municipaux, assistés des plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres*, les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis.

maire est posée d'une façon éclatante dès le début : le maire administre seul, sous la surveillance de l'autorité centrale et le maire est agent de cette même autorité ; il est délégué par l'Etat dans la commune et il a un pouvoir propre pour tout ce qui touche aux intérêts purement communaux, tel est le principe.

Nous ne parlerons que pour mémoire du pouvoir délégué du maire. Il est bien certain, que même dans un système décentralisé, ce fonctionnaire de l'Etat doit subsister pour assurer dans le ressort de la commune, l'application des lois de police et de sûreté générale, des lois d'Etat. Que ce rôle soit confié au maire ou à un autre personnage, là est la difficulté. On a dit que le maire avait beaucoup plus d'autorité dans sa commune, que dans le Conseil municipal sa parole aurait plus de portée, et que ses actes vis à vis de ses administrés seraient plus doux, plus réfléchis que ceux d'un étranger. Ces raisons ont évidemment leur importance; mais c'est précisément parce qu'on n'a pas voulu séparer ces deux fonctions, pouvoir propre et pouvoir délégué, qu'on les a réunies dans une seule et même personnalité, c'est pour cela qu'on est obligé de compliquer les choses

Art. 3. — Si le projet concerne une section de commune, il sera créé pour cette question une commission syndicale. Un arrêté du projet déterminera le nombre des membres de la commission. Ils seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section. *La commission nommera son président. Elle sera chargée de donner son avis sur le projet.*

les plus simples, et de faire du maire surtout un agent du pouvoir central. Ne serait-il pas préférable, pourtant de laisser le soin au maire élu de traiter les affaires communales, et au fonctionnaire délégué et nommé par le gouvernement de surveiller cet élu. Quoiqu'il en soit, le maire, dans la loi de 1837, est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure, de la publication des lois et de leur exécution, des mesures de sûreté générale. C'est une énumération très courte; mais c'est un programme qui, à lui tout seul, remplirait encore la journée d'un individu.

L'intéressant pour nous est de voir et d'examiner le pouvoir propre du maire qui agit sous la tutelle de l'Etat. C'est l'art. 10 de la loi qui fixe ses droits ; mais ce qu'il faut mettre immédiatement en lumière, ce sont les actes du maire, comme ceux du Conseil ; le maire prend des arrêtés et le Conseil des délibérations. Dans quels cas les arrêtés du maire sont-ils exécutoires par eux-mêmes ? Le sont-ils jamais ? Et s'ils ne le sont jamais, comment l'administration suprême intervient-elle et sous quelle forme ? Les mêmes questions se poseront plus tard pour les délibérations.

Pour les arrêtés du maire, l'art. 11 est formel : tous les arrêtés du maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ; le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Et il en est ainsi pour les arrêtés qui n'ont qu'un caractère momentané d'application : ils sont exécutoires sauf annulation du préfet. Si nous parlons plus simplement encore, le

maire a bien le droit de faire quelque chose, mais ce quelque chose peut être défait par le préfet, sans motif à donner ; donc nous concluons que le droit du maire est essentiellement platonique et c'est dans cette matière que l'on aperçoit le plus, parce qu'elle se manifeste davantage, l'intrusion du Gouvernement dans les actes les plus minimes de la vie communale ; c'est pour ces arrêtés, qui réglent des situations provisoires, des actes sans gravité aucune, et surtout ne mettent pas directement en cause l'intérêt général, que l'on demande le droit exclusif pour le maire de les prendre, sauf bien entendu s'il agit en violation d'une loi.

Pour les arrêtés qui ont un caractère permanent, on peut comprendre la nécessité d'une autorisation et pourtant il est bon que l'on fasse remarquer ceci: quand le maire prend un arrêté de cette nature, généralement il a consulté son conseil ; il s'est entouré de tous les renseignements possibles, et souvent c'est à la suite d'un vœu de son Conseil qu'il agit : plus la durée, les conséquences de l'acte qu'il va faire seront longues et nombreuses, plus il cherchera à s'entourer de garanties sérieuses, qui formeront tout autant d'empêchement aux excès qu'il peut commettre. Mais enfin nous pouvons admettre qu'un dépôt d'un mois, comme le dit la loi, soit exigé à la préfecture : mais nous ne croyons pas qu'il faille aller jusqu'à l'interprétation que donne de cet article M. Duvergier, dans la note qu'il publie au-dessous [1] :

[1] Duvergier. Recueil des lois arrêtés, décrets, etc., 1837.

il prétend qu'une fois ce délai expiré, le préfet peut toujours user de son droit. Il nous semble au contraire, que passé le délai d'un mois, l'administration supérieure a laissé éteindre ses droits d'annulation et de suspension et la rédaction de l'article semble bien indiquer qu'il en est ainsi : « Ceux de ces arrêtés ne seront exécutoires qu'un mois aprés la remise de l'ampliation. » Après ce dépôt donc, ils sont et restent exécutoires ; si des parties intéressées sont lésées dans leurs droits, elles en réfèreront à la juridiction compétente : mais le préfet, à notre avis, n'aurait pas le droit après ce délai de revenir sur sa première décision : ainsi entendu d'ailleurs, cet article serait beaucoup plus libéral et décentralisateur qu'on ne l'a pensé en 1837 ; puisqu'il restreindrait assez considérablement les pouvoirs du préfet. Tel est le pouvoir propre du maire et sa réglementation.

Les actes du Conseil municipal sont de différentes sortes et aussi par conséquent les conséquences qui y sont attachées. Le Conseil municipal, d'après la loi de 1837, prenait d'abord des délibérations, exprimait des avis obligatoires, c'est-à-dire avis qu'on était obligé de lui demander sans être obligé de les suivre, et formait des vœux et des réclamations.

Nous n'avons à examiner ici que les délibérations, car ce n'est que par elles que le Conseil municipal prend une décision. Le principe, qui doit être posé dès le début parce qu'il est le guide conducteur et directeur de toute la loi, est le suivant : pas plus le Conseil municipal, que le maire, ne règle d'une

façon définitive une affaire communale : il est toujours soumis au contrôle de l'administration supérieure. Tel est le principe : il ne souffre que quatre exceptions qui sont énumérées dans l'art. 17 de la loi : pour la solution des affaires visées dans cet article, le Conseil municipal à pleins pouvoirs. Et les délibérations, qui portent sur ces affaires, sont exécutoires, dit l'art. 18, dans les trente jours à partir du récipissé donné à la sous-préfecture. Ce qu'il y a de plus curieux à remarquer, c'est que nous n'avons ces deux textes dans la loi de 1837 que grâce à la clairvoyance et à la sagesse de la Chambre des Pairs, qui, pourtant, ne passait pas, à cette époque du moins, pour contenir des éléments bien libéraux. Il résulte en effet des travaux préparatoires de la loi, que le texte de l'article 18 à la Chambre, donnait le droit au préfet d'annuler d'office toutes les délibérations visées par l'art. 17. La Chambre des Pairs a voulu se montrer plus décentralisatrice que sa sœur cadette, et en restreignant le droit du préfet, elle a ajouté les mots qui y sont restés « soit d'office pour « violation d'une disposition de loi ou d'un règlement « d'administration publique ». M. Monnier, rapporteur de la Commission à la Chambre des Pairs, a fait comprendre l'importance de la restriction qu'il réclamait. « Nous avons recherché, a-t-il dit, s'il « n'était pas un point dans lequel la commune pût « conserver son indépendance : nous avons vu un « cercle bien restreint dans lequel la commune pou- « vait avoir sa vie propre et séparée ; nous avons

« voulu qu'elle pût se mouvoir dans ce cercle. Si « une délibération cause du trouble dans une com- « mune, ce trouble aura lieu parce que quelques « intérêts seront lésés et il est certain que dans ce « cas il y aura réclamation auprès du Préfet, appel « de la délibération, et que le préfet sera alors en « position d'agir comme l'a entendu la Chambre des « Députés. »

Les articles 19 et 20 donnent ensuite — et la liste est plus longue — les objets sur lesquels une délibération prise n'est exécutoire que par l'approbation du préfet (budget, tarifs, octrois, acquisitions, échanges de propriété communales, travaux à entreprendre, ouverture de rues, projets d'alignement, dons et legs, actions et transactions), en somme toute l'administration municipale. Si nous résumons notre pensée en quelques mots nous pouvons dire, que, sous le régime de la loi de 1837, le maire dans sa commune, et le Conseil municipal délibèrent et décident, sans jamais avoir un pouvoir propre, c'est-à-dire sans que ce soit en dernier ressort : c'est toujours le préfet ou le ministre, supérieur hiérarchique du préfet qui règlent définitivement : c'est le pouvoir central qui apparaît, c'est toujours le même principe que nous avons constaté en 1831, la centralisation. Il est à remarquer d'ailleurs que les séances du Conseil sont secrètes : une seule dérogation est faite à cette règle et de plus elle est laissée au bon vouloir de l'administration : celle-ci peut permettre la publication officielle du compte rendu

des séances dans les cas qu'elle déterminera au préalable.

Le titre III de la loi vise les recettes et les dépenses, en un mot les budgets des communes. A notre point de vue il est bien certain qu'il nous importe peu de savoir ce dont se compose ce budget. Nous voulons démontrer que dans la voie décentralisatrice, rien ou à peu près rien n'a été fait; il nous suffit de faire voir que les actes par lesquels les maires et les conseils municipaux affirment leur existence ne sont pas exécutoires par eux-mêmes pour que notre but soit atteint. Le titre III qui explique et énumère ce qui rentre dans le budget, nous importe donc peu; il nous suffit de dire, quant à nous, que le budget se règle par une délibération, que cette délibération est visée dans l'article 19 de notre loi, lequel est sanctionné par l'article 20. Pour être complet, il faudrait examiner un à un chaque paragraphe de ce budget: mais nous nous contentons du principe général, puisque cette loi n'existe plus qu'à l'état de souvenir historique et qu'elle a été abrogée par la loi du 5 avril 1884.

Il en est de même du titre IV de la loi qui règle les acquisitions et les aliénations; nous sommes obligés de passer outre; que ce soit une ordonnance du roi ou un arrêté du préfet, même pris en Conseil de préfecture, qui intervienne, il n'en reste pas moins ce fait que les délibérations qui autorisent ces ventes et achats ne sont jamais exécutoires par elles-mêmes. D'ailleurs on peut raisonnablement

soutenir ici, qu'il y aurait un véritable danger national, si l'on donnait pleins pouvoirs aux municipalités de modifier ainsi par des actes de vente ou d'achat le terroir communal, ou bien encore de ruiner, par des ventes d'immeubles communaux, la commune elle-même. Il faut d'ailleurs faire une réserve : pour tout ce qui touche au domaine public de la commune d'autres règles interviennent et quant au domaine privé, la vraie solution nous paraît être celle-ci : réduire au moins le taux prévu par l'article 46, et laisser au maire seul, le soin de faire les petites ventes.

Pour les dons et legs, nous sommes persuadé que la loi du 18 juillet 1837, si elle est d'accord dans ses termes avec les principes qu'elle voulait suivre, est allée trop loin, et nous persistons à croire que la nécessité de l'autorisation dépasse les limites d'une sage tutelle et n'est pas assez décentralisatrice. La seule concession que nous ferions, c'est que le principe de la liberté communale fut admis, avec cette exception que l'autorisation serait nécessaire, quand l'acceptation ou le refus aurait pour but de susciter des procès avec des héritiers ou ayants droit.

Le titre V vise les actions judiciaires : nous aurions passé sous silence cette partie de la loi, si nous n'avions pas à souligner ici l'article 49, alinéa 2, qui donne le droit à tout contribuable d'exercer l'action dont il s'agit et quand la commune aura refusé d'exercer ses droits. Encore que cette mesure soit nettement décentralisatrice, il est douteux qu'elle ait

eu beaucoup d'applications pratiques. La loi se termine par des dispositions concernant la comptabilité communale et les dépenses intercommunales. Telle est, très rapidement examinée dans son ensemble, cette loi qui a posé les règles générales sur lesquelles on va s'appuyer désormais. On modifiera par la suite que nous allons voir des questions de détail, mais jusqu'en 1884, le principe en sera religieusement respecté. Dans ses dernières années d'existence, l'empire, devenu libéral, reviendra sur certaines dispositions, mais il faudra attendre la loi de 1884, pour que le principe — au moins en ce qui touche aux conseils municipaux — soit radicalement transformé [1].

§ 2. — Nous allons franchir un pas de plus avec l'ère nouvelle que nous inaugurons; avant toutes choses, avant de modifier la loi de 1837, le législateur de 1848 a déterminé d'une façon générale le mode d'élection au conseil municipal. Il serait curieux de constater que c'est toujours par là que l'on commence, si cette façon de procéder n'était pas la logique même et le bon sens : il faut en effet commencer par donner la vie à un organe, dont on dé-

[1] Une ordonnance du 18 décembre 1838, portant règlement d'administration publique a décidé que la délibération du conseil municipal prise en vertu de l'article 17 de la loi de 1837 serait publiée par voie d'annonces et publications usitées dans la commune, pour que les habitants se présentent à la commune pour en prendre connaissance.

terminera ensuite la fonction, le rôle qu'il doit jouer et de quelle façon.

La Révolution de 1848, qui, selon le mot discutable de Louis Blanc, a été « la seule faite pour le « peuple, les autres n'ayant été faites que par lui », a poussé hardiment dans la voie décentralisatrice au moins en ce qui touche l'électorat municipal. Le premier acte du gouvernement provisoire fut de proclamer le suffrage universel. Désormais, il n'y aurait plus de catégorie d'électeurs : tous les Français âgés de 25 ans et jouissant de leurs droits civiques sont électeurs. Le décret des 4-11 juillet 1848 a étendu le principe : et pour les élections communales et cantonales, c'est la règle fixé par le décret du 5 mars 1848.

Mais la plus grave innovation, la plus dangereuse au sens de certains députés de l'époque, une des meilleures pour nous, fut sans contredit l'article 10 du décret de juillet 1848. C'est un article qui a donné lieu à des discussions très vives, parce qu'on sentait que de la façon avec laquelle serait résolue la question posée, découleraient des conséquences très réelles et très sûres. Deux partis étaient en présence : ceux qui demandaient le maintien du statu quo et ceux qui, sur l'initiative de M. Picard, réclamaient la nomination des maires et adjoints par le conseil. L'argument le plus caractéristique est celui que fournit un député, M. Freslon, en disant que le système, qui prévalut, « s'il consacrait la liberté municipale, désarmait en même temps le pouvoir central ». Voilà

donc encore cette idée de centralisation qui apparaît ici : on a encore peur en ce moment de désarmer le pouvoir central : on préfère ruiner la liberté communale. L'amendement Picard fut malgré cela, voté avec certaines garanties que le gouvernement se réserva ; un autre amendement également voté, permit au pouvoir central de nommer lui-même les maires, dans les conseils, dans les communes, chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans celles qui comptent plus de 6.000 habitants.

Somme toute, et malgré ses apparences hardies, il faut bien reconnaître que cette législation de 1848, si elle a posé quelques principes heureux et clairs, est retombé pour le surplus dans les errements du passé. Son plus grand acte a été l'installation du suffrage universel. Son excuse pour ce qu'elle n'a pas fait, réside dans ce fait : les circonstances et les évènements ne lui ont pas permis de durer ; elle avait promis dans la constitution de 1848 de faire une loi municipale ; il est regrettable que le temps lui ait fait défaut ; des vices sérieux minaient cet organisme qui devait disparaître bientôt.

§ 3. — La période dans laquelle nous entrons est la dernière qui nous sépare de la législation actuelle. Elle a d'ailleurs comme caractéristique inévitable, la prise de possession de tout pouvoir par le gouvernement, par le pouvoir exécutif, qui l'avait emporté dans la lutte contre le pouvoir législatif. La législation de l'an VIII, qui avait donné à la France, sous

le génie et sous la férule de Bonaparte, une certaine impulsion, au moins dans le début, avait endormi peu à peu, d'un sommeil de plomb, tout esprit, tout sentiment de vie communale, comme de vie politique. Les quelques timides essais faits pour le réveiller furent vite réprimés par l'avènement du Prince-Président.

La Constitution de 1852, promulguée le 14 février, dans son article 57, montre bien que le but poursuivi est celui que nous indiquions tout à l'heure : le Prince-Président, qui savait tout le prix qu'il fallait attacher aux municipalités, avait besoin de les tenir fortement centralisées et dans la main. Aussi l'art. 57 dit-il : « Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires sont nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du Conseil municipal ». C'est là la pierre de touche de notre litige : non seulement on décide que les maires seront nommés par le pouvoir exécutif, mais encore qu'ils pourront être pris en dehors du conseil. Malgré tout, la constitution avait promis une loi municipale, et telle eût dû être la marche des événements si la passion immodérée pour le pouvoir n'avait poussé le Prince-Président à l'accaparer tout entier à son profit. Un décret du 21 février-20 mars 1852 dans un article unique, avec une laconique et rare simplicité déclarait à ceux qui pouvaient encore avoir quelque doute que l'heure avait définitivement sonné pour toutes les libertés : « Les pouvoirs des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement

et conseils municipaux soumis à la réélection sont prorogés pendant trois mois à dater de ce jour. »

Nous entrons à partir de cette époque dans le régime impérial et nous aurions évidemment mauvaise grâce à vouloir chercher ici, même le plus léger, un indice quelconque de décentralisation. Et pourtant nous sommes obligés de nous arrêter un moment pour dire quelques mots des décrets appelés de décentralisation et qui n'ont apporté aucun changement appréciable dans l'anéantissement lent et complet de tout effort communal. La principale erreur est que ces décrets n'ont jamais décentralisé l'administration et nous avons déjà dit comment et pourquoi; en s'en rapportant à la définition que nous avons donnée du mot décentralisation, cette expression était ici à coup sûr impropre. On décentralise quand on change un pouvoir de mains, quand on lui donne une autre origine, une autre source, un autre centre ; mais quand ce pouvoir est toujours délégué à différents agents salariés, il reste toujours le même on agrandit le cercle des opérations ; on ne change pas le centre de ce cercle ; on déconcentre, on ne décentralise pas. Par ces décrets dont l'un d'ailleurs a force de loi, Napoléon III a laissé aux préfets le soin de régler certaines affaires alors que primitivement ce soin appartenait au ministre ou à l'empereur ; c'est en quelque sorte pour alléger les attributions de ces deux derniers qu'on a remis au préfet la solution d'un nombre assez élevé d'affaires ; mais il ne faut pas oublier que le préfet et le ministre sont

deux agents du pouvoir exécutif : cette communauté d'origine est incompatible avec la décentralisation.

Les nécessités de l'époque amenèrent peu à peu l'empire à entrer dans la voie des réformes ; c'est la période de l'empire libéral. L'opposition qui grandissait de jour en jour, et qui comptait dans son sein des hommes convaincus, se faisait de jour en jour aussi plus menaçante et force fut donc à l'empire de se rappeler les promesses de sa constitution et à donner enfin les lois cantonales et municipales souhaitées. C'est ainsi qu'après la loi de 1866 sur les conseils généraux, naquit la loi du 24 juillet sur les conseils municipaux.

Cette loi a la prétention, légitime, d'apporter quelques modifications essentielles dans le but de donner aux conseils municipaux des attributions plus étendues. Et en effet, dès le début, elle élargit le cadre des affaires que le conseil municipal pourra traiter définitivement, c'est-à-dire elle augmente le nombre des exceptions de l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837. Cette loi n'avait prévu que quatre cas ; la loi de 1867 en ajoute 7 autres et il semble bien à priori que ce soit autant de conquêtes en faveur de la décentralisation. Et pourtant encore ici nous sommes obligés de constater qu'une disposition de cette loi vient anéantir d'un seul coup tout ce que l'on prétendait avoir accompli en faveur de la décentralisation. Indépendamment des circonstances politiques au milieu desquelles fut votée cette loi, il est certain qu'on redoute encore et malgré tout les effets de l'article

premier qu'on vient d'accepter. Et c'est alors que subrepticement en quelque sorte se glisse, sans que personne ne s'en aperçoive, cette phrase qui renverse toute l'économie du projet. Dans notre espèce, c'est le dernier paragraphe de l'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867 : « En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet ». Et l'article 17 de la même loi complète ce premier coup porté aux libertés communales par la disposition suivante contenue dans son § 2 : « Les délibérations prises par les conseils municipaux des dites villes sur les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal qu'en vertu d'une approbation donnée par décret impérial. » Un député, M. Marie, intervint dans la discussion du dernier alinéa de l'art. 1er pour déclarer qu'à son sens c'était faire une loi « rétrograde » que de le voter. Et si l'on examine de près la question, on est obligé de reconnaître qu'il était dans le vrai. Par la loi du 3 mai 1855, qui réglait la nomination des maires et adjoints ainsi que la durée du mandat municipal et les élections, il avait été décidé que cette nomination appartiendrait toujours au pouvoir central, que ce fut le préfet ou l'empereur ; c'est donc que le maire n'était ni plus ni moins qu'un agent du pouvoir central. Que va-t-il résulter du jeu de tous ces articles de loi si ingénieusement combinés ? La loi de 1837 donnait, sauf approbation dans un délai

prévu, la solution définitive d'un nombre, restreint, si l'on veut, d'affaires au conseil municipal. La loi de 1867 a agrandi ce nombre, mais elle a apporté une entrave remarquable à la solution définitive, en demandant l'accord nécessaire et préalable du maire et du conseil, c'est-à-dire du préfet et du conseil, du pouvoir central et du conseil ; la loi de 1867, a mêlé plus intimément encore l'administration supérieure aux affaires communales, en donnant à un de ses agents, placé au sein même du conseil, le droit de s'opposer à toute délibération qui lui parait dépasser les limites et l'esprit de la loi ; et voilà en quoi d'ailleurs on ne peut que la qualifier de rétrograde. Aussi faut-il voir par quels détours ingénieux, par quels sophismes remarquables, le rapporteur à la Chambre justifie le système proposé et qui l'a emporté; « ...ou bien le maire propose, le conseil accepte, la délibération est définitive, ou bien le conseil municipal propose, le maire accepte ; ni dans l'un, ni dans l'autre cas, l'autorité supérieure n'a à intervenir... » Sans doute, mais là n'est pas la difficulté et c'était justement l'hypothèse inverse qu'il fallait choisir, le cas où il n'y avait plus identité de vues entre le maire et le conseil et se demander alors ce que devenaient les libertés communales ; existaient-elles toujours ?

La loi du 3 mai 1855 avait porté à cinq ans la durée du mandat municipal : entr'autres mesures de rigueur elle avait édicté la non publicité des séances. La loi de 1867 est allée plus loin. Pour être complète

avec elle-même, dans le sens d'une centralisation aussi forte, elle devait aussi toucher nécessairement au mode de recrutement et à la durée du mandat des Conseils municipaux : elle a établi le septennat municipal et il est évident que c'est méconnaître les intérêts de la commune en général que de prolonger cette durée et de retarder ainsi la consultation aussi lointaine que possible, du suffrage universel. Cette loi ne fut d'ailleurs jamais appliquée.

Nous en arrivons ainsi à la fin du deuxième Empire : malgré toutes ces réformes votées à la hâte dans l'intention bien nette d'arrêter le flot montant des mécontentements, ce régime n'a pu échapper au sort qui lui était nécessairement réservé : un pouvoir exécutif fort, qui résume tous les pouvoirs, ne peut pas gouverner avec le suffrage universel : il y a là, dans ce fait. une contradiction qui se résout toujours par la défaite de l'un d'eux ; et quand l'Empire, à la suite des guerres ruineuses et désastreuses à tous les points de vue où l'avait entrainé la passion folle d'un homme qui se croyait quelque génie, quand l'empire eut vu tomber son prestige, la partie fut perdue pour lui. Nous allons retomber dans les excès d'une émeute ; le pays, ballottant entre ses idées propres, ses aspirations nationales et celles des gens qui avaient mission de le diriger, va sortir heureusement de cette crise, et recevra enfin une petite somme de liberté, que tous les régimes disparus n'avaient jamais cherché à lui donner. « En résumé, des légis-« lations si nombreuses a dit M. Ferrand, qui se sont

« succédé depuis 1789, aucune en réalité n'a fondé la « liberté. Les unes et les autres n'ont fait qu'obvier « à certaines appréhensions du moment et n'ont eu « pour résultat que d'assurer le triomphe d'un « homme ou d'un parti. De 1789 à 1800, en affai- « blissant trop le pouvoir central, on est tombé dans « l'anarchie. De 1800 à 1814, pour mettre un terme « à l'anarchie, on a accepté le despotisme. Depuis « 1814, enfin on nous a investis de droits politiques « chaque jour plus étendus ; mais comme en même « temps par une contradiction singulière, on a main- « tenu la commune, le département, l'individu dans « un état de minorité inoccupée et passive, il arrive « que présentement, n'étant plus gouvernés d'en « haut, nous ne sommes ni désireux, ni capables « de nous gouverner nous-mêmes [1] ». Ce sombre tableau d'un homme, qui avait vécu toute sa vie dans l'administration préfectorale. n'est pas fait pour nous enorgueillir outre mesure de notre génie national. Mais il ne faut jamais désespérer ; il faut au contraire inculquer aux générations qui arrivent, la conviction intime qu'une idée juste fait toujours son chemin et avoir, quant à nous, toujours « la volonté de croire à la victorieuse utilité de l'effort perpétuel.»

[1] Ferrand. Les pays libres, p. 9.

CHAPITRE IV

Législation comparée

Si les enseignements de notre histoire nationale sont d'une haute valeur scientifique et expérimentable, ils ne doivent pas être les seuls dont nous puissions nous servir. Car, en admettant même que nous trouvions, dans l'examen des défauts et des qualités de notre race, les remèdes à apporter à nos souffrances de toute sorte, nous ne pouvons pas rester indifférents aux évolutions qui se succèdent tout autour et en dehors de chez nous. Le XIX^me^ siècle qui vient de finir, par le développement considérable des relations internationales, a posé de nouveaux problèmes. A l'étranger, nous avons peut être des leçons à prendre comme à en donner. Le plus curieux résultat de nos investigations sera de constater qu'en général toutes les grandes nations civilisées qui nous entourent jouissent au point de vue communal, de libertés plus grandes sinon mieux affirmées, et ont profité à bon escient et mieux que nous ne l'avons fait, des grands principes que la Révolution française comme un grand courant sous-marin, a fait remonter à la surface de l'océan de la vie. Cette étude sera nécessairement écourtée : d'abord le cadre même de cet essai ne comporte pas de développements bien considérables ; ensuite il nous a été souvent difficile

de nous procurer des documents récents et nous avons dû nous restreindre à l'étude des seules grandes nations civilisées qui nous entourent.

§ 1. *Allemagne. Prusse.*

Un fait qui mérite d'être signalé et retenu avant tout est le suivant : c'est que d'une façon générale, ce sont les pays qui sont le plus fortement centralisés au point de vue politique, qui présentent aussi un état de décentralisation assez avancé. Ces notions, si différentes par certains côtés et si intimement liées par certains autres, la fonction Etat, comme notion dans ses rapports vis-à-vis des autres nations. et la fonction Etat, envisagée dans ses rapports vis-à-vis des individus qui la composent, ont été très bien aperçues par les hommes d'Etat de tous ces pays. C'est en Allemagne surtout que nous apercevons ce mouvement d'idées et tout de suite presque après la Révolution française ; ce qui prouve que le souffle générateur et fécond qui sortit de l'amas de toutes les ruines accumulées, prenait réellement sa source à l'âme même de la liberté. Stein, en 1807, écrivait au Roi de Prusse, ces mots « Quand une nation est parvenue à un certain degré de civilisation, il faut se hâter de diriger son activité vers les intérêts de la patrie, de la province, de la commune. Dès que vous lui aurez accordé une véritable participation à ses affaires, vous verrez se produire dans son sein les manifestations les plus bienfaisantes d'esprit public et de dévouement. Si au contraire vous lui déniez

cette participation, vous verrez naître un mécontentement et une mauvaise volonté, qui se feront jour tôt ou tard et qu'il faudra réprimer par la force. Vous verrez les classes laborieuses et les classes moyennes se porter uniquement vers les jouissances matérielles, les classes élevées perdre l'estime publique dans l'oisiveté et le plaisir et accabler le gouvernement de reproches déraisonnables [1] ». D'autres auteurs tels que Altenstein, Hardenberg, Scharmhorst et de Humboldt ont préconisé eux aussi ces mêmes idées. Aussi ne resta-t-on pas longtemps pour faire devenir des réalités des projets jusqu'ici à peine élaborés. Dès le 19 novembre 1808, une loi organique fut donnée aux villes : elle était connue sous le nom de Stadtesordnung. Parmi les meilleures réformes, il faut citer tout d'abord le droit pour la ville d'élire ses magistrats municipaux et ses Conseils. Cette même loi confiée à ces mandataires librement choisis et élus, le soin de gérer toutes les affaires de la commune et de pourvoir à tous les services communaux : culte, instruction, assistance, etc... Et ce qui a été fait pour la commune, pour les villes, a été aussi fait pour les provinces ; la loi a renouvelé complètement l'administration de cette diète provinciale, à laquelle on est fermement attaché, en lui accordant le droit exclusif de régler les affaires du district ; il

[1] Ces lignes, tellement elles sont d'une saisissante actualité, ne semblent-elles pas écrites par un de nos contemporains de 1900 ?

en a été de même de l'arrondissement qui fut doté lui aussi d'une diète avec les pouvoirs d'administration les plus étendus. Un détail à remarquer, c'est que la Prusse s'est donnée d'abord des institutions locales, avant d'avoir eu en quelque sorte un régime représentatif ; ce n'est en effet qu'en 1851 environ que la Constitution, donnant deux Chambres au pays, fut promulguée ; mais peu importe et il est à présumer au contraire que les citoyens prussiens, qui avaient pu s'instruire à cette école civique durant toute la première partie du XIX^me^ siècle, étaient très bien préparés pour recevoir le complément indispensable des pouvoirs qu'on leur avait primitivement conférés ; le terrain était mieux préparé, les mœurs politiques étaient dégrossies par l'apprentissage administratif et d'ailleurs on ne s'est pas arrêté dans cette voie. La loi du 13 décembre 1872 est venue modifier profondément, dans un sens décentralisateur assez marqué, le régime des communes rurales, du bailli. Elle a élargi le cadre de ces institutions et si l'on veut bien comprendre quelle avait été l'esprit de cette loi, il faut lire ce passage du rapport de M. le député Friendenthal : « On ne saurait mieux protéger le royaume, élever de meilleures digues contre certains périls du jour, contre la démagogie notamment, qu'en organisant en membres actifs de l'Etat, les groupes sociaux qui se dissolvent aujourd'hui dans l'isolement et dans l'inertie ; l'on n'inculquera à ces groupes, la conscience de la solidarité qui existe entre leurs intérêts privés et les intérêts généraux

qu'en les constituant eux-mêmes, organes de la vie publique. »

Nous nous bornerons à l'étude de la Prusse et même encore ici nous ne retiendrons que les provinces qui sont toutes régies par une loi uniforme et qui composent les six provinces orientales. D'une façon générale il faut distinguer les campagnes et les villes : des organisations différentes ont été accordées et des pouvoirs plus étendus ont été conférés, en général, aux villes qu'aux campagnes. Pour les premières, il y a une loi du 30 mai 1853, et pour les secondes, une du 14 avril 1856.

Les villes possèdent comme organes municipaux un conseil de représentants municipaux élus, dont les attributions sont très importantes, et un magistrat ou conseil exécutif de la commune. L'élection au conseil municipal est faite sur une liste qui est revisée toutes les années et qui comprend tout citoyen prussien indépendant, qui a 24 ans, une installation particulière et la libre disposition de son patrimoine. A ces conditions viennent s'en ajouter d'autres : il faut qu'il habite la ville depuis un an au moins et que de plus il remplisse une des quatre obligations suivantes : posséder une habitation, occuper au moins deux ouvriers dans une ville qui dépasse 10.000 âmes, payer l'impôt sur le revenu et être inscrit à l'impôt des classes ponr une somme de deux thalers au moins (loi du 25 mai 1873). De plus les personnes morales telles qu'une société, un établissement public, sont électeurs par un de leurs représen-

tants. Tous les électeurs sont éligibles, sauf les membres des conseils exécutifs et quelques autres exemptions (instituteurs, ecclésiastiques, juges, employés de police). Le conseil se compose d'un nombre assez considérable de représentants; il est de 12 membres dans les communes de moins de 2.500 habitants et peut monter jusqu'à 60 membres dans les communes de 120.000 habitants; au-dessus on élit un représentant par fraction de 50.000 habitants. Ils sont élus pour six ans et renouvelables tous les deux ans par tiers. Le Conseil se réunit sur la convocation de son président. Ses attributions sont larges; il délibère sur toutes les questions intéressant la commune et qui ne sont pas réservées au conseil exécutif. Il vote son budget, il vote les impositions communales sous forme de contributions additionnelles levées par l'Etat, sauf autorisation de l'administration supérieure. Le conseil exécutif ou magistrat se compose d'un bourgmestre, d'un adjoint et de plusieurs échevins (de 2 à 10 suivant l'importance de la commune). Ils sont élus pour 12 ans (sauf les échevins qui eux ne sont élus que pour six ans) par les représentants municipaux et en dehors du conseil. Cette élection peut être ratifiée selon le cas par l'administration supérieure. Ce magistrat est l'autorité exécutive de la commune; il veille à l'exécution des lois, il prépare le travail de l'assemblée et exécute ses délibérations; il a la surveillance des établissements communaux, il représente la commune et exerce la police locale, mais sous le contrôle et

par délégation de l'autorité supérieure. Le bourgmestre en est le président.

Dans les communes rurales il n'y a pas nécessairement un conseil municipal et l'assemblée générale des électeurs le remplace ; le principe de la décentralisation est admis ici dans toute sa logique et sa force ; d'ailleurs la commune peut réclamer ce conseil. Pour être électeur, la simple installation d'un chef de famille suffit, sinon il faut y posséder un domaine rural. Il y a ensuite, quelques curieuses dispositions qui montrent que somme toute c'est la famille qui est à la base du corps électoral. Ainsi les droits électoraux de l'enfant mineur sont exercés par le père ou le tuteur et ceux de la femme mariée, par le mari. Les femmes célibataires ont le droit de se faire remplacer par un électeur par elles désigné. Tout électeur est en général éligible. On voit apparaître ici la prédominance du statut local, qui fixe la réunion et la composition du conseil et qui varie avec chaque commune rurale. Toutefois le droit de dissolution du conseil appartient toujours au ministre de l'intérieur (article 9 de la loi). Le comité exécutif des campagnes est composé du chef de la commune, maire ou juge, et deux échevins qui l'aident et le suppléent au besoin ; il est élu pour six ans par l'assemblée générale ou le conseil, s'il y en a un, sauf ratification de l'élection par le délégué du pouvoir central dans le cercle. Il administre la commune, exerce les fonctions d'officier de l'état-civil et la police, mais par délégation du pouvoir central.

§ 2. — *Angleterre*

C'est toujours les mêmes caractères que nous voyons apparaître chez tous les peuples qui sont les descendants des anciennes tribus germaniques. La race anglo-saxonne a eu son maximum de développement dans la Grande-Bretagne, parce que, dans ce cas, la forme même du pays qu'elle avait occupé se prêtait mieux à ce genre de culture civique. C'est en Angleterre que nous trouvons la décentralisation la mieux appropriée au régime politique qui régit le pays ; c'est en Angleterre d'ailleurs qu'on aperçoit pour la première fois le parlementarisme et le vote de l'impôt par le Parlement.

Il est impossible, à moins de s'égarer, de parcourir le fouilli de l'administration communale anglaise, et il a fallu nous borner à des idées générales, pour essayer en étant plus bref, d'être plus près de la vérité. L'Angleterre a pour divisions essentielles, le comté, l'union de paroisses, la paroisse, le bourg. Dans chacune de ces subdivisions, ce sont toujours les citoyens eux-mêmes et depuis les temps les plus reculés, qui sont réunis en assemblées, commissions, conseils municipaux, bureaux de justice, et qui gèrent tous les intérêts locaux ; rien ne leur échappe et les attributions les plus infimes, comme les plus vastes, sont soumises à leur jugement : tout ce qu'on peut imaginer dans la commune, l'instruction, le culte, l'assistance publique, la justice, la police, les actes d'administration pure, tels que baux,

ventes, acquisitions, loyers et enfin les ressources qui subviennent à tous ces services, tout cela est géré par l'assemblée, le bureau ou la commission. De plus, le nombre des citoyens appelés à participer à ces actes, à siéger dans ces commissions, soumis au régime électif sont en très grand nombre et leur mandat est renouvelable le plus souvent tous les ans, ce qui permet ainsi dans une période relativement courte de donner l'administration d'un bourg, à tous les habitants de ce bourg.

Un mouvement centralisateur s'est produit, il y a quelques années, dans les grands centres, mouvement qui n'a pas eu de conséquences ni de suite. Cela tenait exclusivement à ce fait qu'à la suite des réformes électorales, qui ont agrandi le nombre des électeurs, il s'était produit un relachement assez prononcé dans le personnel de certains services communaux. Dès lors il a semblé qu'on était allé trop loin dans la voie ouverte, et il y a eu des esprits qui ont réclamé des lois de centralisation. Ce mouvement n'a rien produit et d'autre part, ceux qui en avaient été les promoteurs, n'avaient en vue que des services qui sont surtout des fonctions appartenant à l'Etat ou du moins qu'on peut sans inconvénient lui laisser et qui rentrent dans la catégorie des intérêts généraux, dont il a plus spécialement la garde : police, justice, etc..., tous les hommes d'Etat anglais ont été les adversaires plus ou moins déclarés de cette tendance qui se manifeste d'une façon inquiétante dans leur pays et un des

plus grands d'entre tous, M. Gladstone s'écriait dans un discours célèbre : « Si je voulais susciter une « révolution en Angleterre, je réclamerais d'abord « la centralisation administrative. Le jour où la res- « ponsabilité de tout ce qui va mal sur un point « quelconque du royaume s'élèverait jusqu'au gou- « vernement, il se produirait un mécontentement et « un poids d'impopularité qui entraîneraient bientôt « aux abimes le trône et toutes nos institutions. J'ai « la conviction la plus profonde que la tranquilité de « ce pays dépend du très grand nombre de per- « sonnes qui prennent part jusque dans la plus « humble paroisse, à l'administration des affaires et « que c'est aux magistrats locaux, aux jurés, aux « membres des comités et des bureaux pour les « pauvres, pour le pesage, pour l'éclairage, pour « les taxes, pour la salubrité, etc... que nous devons « continuer à demander la paix et la bonne direction « intérieure. Le succès merveilleux de la race anglo- « saxonne en Europe et dans le monde entier a « pour cause originelle cette condition propre du « self-government, qui impose incessamment à « chacun des devoirs, des labeurs et des responsabi- « lités publics [1] ». C'est de cette façon d'ailleurs, c'est-à-dire en émiettant le pouvoir, la puissance publique entre des milliers de mains qu'on divise la responsabilité et qu'on attache le plus grand nombre à la notion des intérêts généraux. L'Angleterre

[1] Ferrand. Les pays libres Loct. cit.

depuis très longtemps a compris ce moyen de se donner un gouvernement et toutes les tentatives faites dans le but d'en arrêter les progrès, ont été tragiquement réprimées.

§ 3. — *Autriche-Hongrie*

La situation de l'empire austro-hongrois est au point de vue qui nous occupe presque aussi bonne que celle des pays que nous venons de voir très rapidement. Tout d'abord, là, comme chez nous, les souverains avaient réussi à mettre la main sur toute l'organisation politique et administrative de l'empire et un acte fondamental de 1851 avait consacré une fois de plus la théorie de l'omnipotence monarchique ou impériale. L'Autriche-Hongrie, plus disloquée que jamais, n'acheva de briser définitivement ses fers qu'après la bataille de Sadowa. C'est à cette époque que le souverain fut bien obligé de céder aux réformes demandées par la nation et de doter immédiatement au point de vue politique l'Autriche et la Hongrie de parlements et du régime représentatif. Une institution qui a son caractère propre, c'est l'établissement de ce qu'on a appelé les délégations, c'est-à-dire une commission parlementaire prise dans chaque Parlement et qui a pour mission de régler les affaires qui touchent aux deux pays.

Au point de vue administratif, l'empire se subdivise en communes, provinces, cercles. Dans les communes tous les pouvoirs sont électifs et le conseil municipal (ausschuts) est élu par les habitants de la

commune ; à la tête se trouve un bourgmestre, dont le choix dans certaines villes est laissé à l'approbation de l'empereur. Le conseil municipal, une fois élu et régulièrement constitué, forme dans son sein un comité exécutif qui exerce d'une façon continue et permanente les attributions du conseil municipal lorsque celui-ci ne se réunit pas. C'est ce qu'on appelle le Worstand, qui est composé généralement du bourgmestre et de deux ou plusieurs échevins. Ainsi constitués, les conseils municipaux, conformément à notre loi ancienne de 1837, ont deux sortes de pouvoirs : le pouvoir propre et le pouvoir délégué. Nous savons ce qu'on entend par ces expressions, mais ici le pouvoir propre a été grandement élargi, à telles enseignes qu'il ne reste au pouvoir délégué que les attributions qui ne concernent réellement que la fonction Etat, comme par exemple l'exécution, la publication des lois, la sûreté publique, etc. La commune, comme on le voit, a des attributions propres qui prouvent qu'elle a reçu un commencement de décentralisation et à une époque vers 1861-62 où nous autres en France nous laissions au pouvoir exécutif le soin de nommer nos maires et d'en faire par là ses propres agents. La province aussi eut sa diète, eut son comité exécutif, sa commission départementale et c'est même là le fait qui caractérise le plus le système administratif de ce pays. Dans l'intervalle régulier de ses sessions, chaque conseil élu, que ce soit la diète, le conseil municipal ou l'assemblée du cercle (division qui peut

exister entre la province et la commune) on rencontre toujours une commission exécutive issue de ce même corps, pour gérer les affaires courantes et surveiller les agents qu'il nomme et qui sont placés sous ses ordres ; les deux principaux avantages de ce système sont d'abord une continuité réguliére dans l'administration des affaires de la commune et ensuite une célérité marquée et notoire dans l'expédition de ces mêmes affaires.

La Hongrie se compose administrativement de circonscriptions ou provinces ou comitats, de villes libres royales et de villes autonomes. D'une façon générale, l'administration est confiée, soit dans les villes soit dans les communes, à un conseil élu et à un comité exécutif composé de plusieurs membres élus également.

Dans les villes on trouve un conseil avec une double origine, il sort pour moitié de l'élection et pour l'autre moitié il est composé des plus imposés ; il y a aussi un comité exécutif et un préfet spécial. Le conseil peut compter de 48 membres à 400, mais ne peut jamais dépasser ce chiffre. Le système électoral hongrois réclame un domicile et une instruction primaire: tout électeur au conseil municipal doit savoir lire et écrire et résider depuis deux ans dans la ville. Est éligible tout électeur à moins qu'il n'ait un intérêt dans une affaire concernant le domaine ou les finances de la municipalité. Les attributions propres des villes autonomes libres sont bien définies puisqu'elles sont autonomes; la municipalité

règle souverainement ses affaires intérieures, établit le budget et correspond directement avec le gouvernement. Et malgré cela les délibérations du conseil sont soumis à la tutelle administrative dans certains cas, pour les emprunts à contracter, les travaux publics, la suppression d'emploi. Toutefois le gouvernement a un délai de 40 jours, passé lequel la délibération est considérée comme approuvée. Le comité exécutif se compose du bourgmestre ou maire, d'un ou plusieurs assesseurs, dont le nombre est fixé par le conseil municipal ; c'est d'ailleurs lui qui élit le comité exécutif (tanacs) pour six ans sur une liste de candidats dressée par une commission spéciale ; tous les fonctionnaires du comité reçoivent un traitement. C'est l'organe exécutif de la ville et il a de plus une autorité administrative propre pour la décision de toutes les affaires que les lois et règlements lui abandonnent. Chaque membre du comité et le comité en entier sont responsables de leur mandat. Le maire préside le comité, il a un droit propre qu'il faut souligner : si un arrêté lui paraît illégal il adresse un rapport dans les 24 heures au préfet ou au ministre compétent. Si le ministre ne croit pas devoir suivre le maire, celui-ci s'adresse au préfet qui demande une nouvelle réunion du conseil.

Pour les communes nous avons vu les principes généraux et nous retrouvons encore ici un conseil élu et nommé, un comité exécutif tantôt élu par le conseil et tantôt par les électeurs. Pour être électeur il faut avoir 20 ans et figurer depuis 2 ans sur le

rôle des contributions directes. Le nombre des conseillers est de 1 par 100 habitants, sans pouvoir être supérieur à 200 ni inférieur à 10. La moitié est élue pour 6 ans, l'autre est prise parmi les plus fort imposés. Le conseil municipal est présidé par le maire et ici ses attributions sont très réduites ; pour les villes c'est le suppléant du préfet qui vise les délibérations, pour les campagnes c'est le chef d'arrondissement. La loi ne parle pas de dissolution du conseil. Les villes qui ont un conseil de 48 à 400 membres ont un comité de 15 membres encore élu par le conseil. Les grandes communes, c'est-à-dire celles dont le conseil ne comprend que de 20 à 48 membres, ont un comité élu par les électeurs, et les petites communes, dont le corps délibérant n'a que de 10 à 20 membres, ont un comité assez restreint, un maire, un suppléant et deux conseillers élus par les électeurs. Cette organisation se rapproche un peu de celle de la Prusse que nous venons de voir.

§ 4. — *Suisse*

Evidemment, la Suisse est le pays libre type, celui du moins que la légende même a placé au premier rang des nations qui sont le plus jalouses de leurs libertés cantonales ; mais il faut dire aussi que tant par son exiguité que par son morcellement, le gouvernement fédéral suisse se prête merveilleusement au système que nous préconisons. D'autre part, sa situation internationale d'Etat neutre lui permetde

laisser de côté ou à peu près tous les soucis qui incombent à un Etat qui ne l'est pas et surtout toutes les charges. Et c'est pourquoi si l'exemple choisi est probant, il ne faut pourtant pas s'en approprier un peu trop l'espèce parce qu'il peut trop facilement être retourné en sens inverse ; sans doute, nous dira-t-on, le système présente des avantages incontestés pour un petit pays morcelé où les intérêts privés sont intimement liés aux intérêts généraux ; mais prenez une grande nation comme la France, l'Italie ou l'Espagne même ; croyez-vous que vous pourrez aussi facilement que ce qu'on le peut en Suisse, appliquer cette théorie du self-government ? D'autres intérêts primordiaux sont en jeu, que la Suisse ne connaît pas ; et l'argument a sa force et son importance ; le seul moyen efficace pour le renverser est de poursuivre l'exposé de l'administration de ces divers pays. En Suisse donc, qui est composée de cantons, dont l'importance est variable, c'est l'assemblée de la généralité des habitants qui choisit elle-même le conseil municipal ou mieux le comité exécutif, lequel gère, pendant le temps qu'il est élu, tous les intérêts de cette commune et il en est ainsi à peu près dans tous les cantons. La Suisse a d'ailleurs été de tout temps le berceau de la liberté et l'histoire de Guillaume Tell n'est que le symbole de la lutte de ce peuple pour ses vieilles franchises auxquelles il demeure inébranlablement attaché. Le gouvernement fédéral a prévu dans la constitution le système du referendum, c'est-à-dire la consultation,

en dernier ressort, de tout le pays pour l'adoption définitive d'une loi qui doit s'appliquer à la Suisse d'une façon générale. Et ce mode de procéder est évidemment le plus simple, à condition qu'il s'exerce sur un petit nombre de votants. C'est dans ces conditions qu'une loi de juin 1882, qui voulait instituer un sous-secrétariat d'Etat à l'Instruction publique pour toute la Suisse, a été repoussée par un referendum. Cela prouve combien les cantons sont jaloux de leurs prérogatives et combien ils tiennent à les conserver.

Il est difficile ici de passer en revue tous les cantons de la Suisse, pour étudier dans chacun d'eux leur organisation communale : nous avons choisi le canton de Berne et nous dirons simplement quelques mots de quelques autres. Le canton de Berne est formé en république depuis le 13 juillet 1846. Il est divisé en districts et chaque district lui même, en communes. Ici, apparaît une classification des intérêts communaux qu'il est curieux de souligner ; les communes du canton de Berne sont divisées en trois catégories, qui nécessairement ne sont pas formées par le même territoire. Il y a d'abord la commune municipale, dans laquelle on gère en général tous les intérêts locaux et de laquelle font partie des citoyens établis ; vient ensuite la commune bourgeoise, qui embrasse les intérêts exclusifs de la bourgeoisie et enfin la commune paroissiale, composée de gens appartenant à la même secte religieuse et réunis pour la sauvegarde de leurs intérêts

religieux communs. Le principe général de l'administration de chaque commune est le suivant : c'est l'assemblée générale des électeurs qui délibère, et c'est un Conseil qui détient le pouvoir exécutif. La commune municipale a en vue la police, les affaires scolaires, l'administration des biens communaux. L'assemblée comprend les citoyens bernois majeurs, jouissant de leurs droits civiques, civils et politiques, payant une contribution publique, bourgeois dans la localité ou bien y établis depuis deux ans. Elle comprend aussi les fils, vivant dans l'indivision, de parents payant une taxe, les citoyens du canton, qui demeurent hors de la commune, mais qui y payent une taxe et les citoyens suisses qui ont une propriété foncière dans la localité. L'assemblée élit son président ; elle a comme attribution exclusive tout ce qui est du domaine communal (fondations d'églises, établissement de chambres d'écoles, établissement des contributions communales, ventes et acquisitions des propriétés foncières, emprunts, fixation du budget annuel, etc...). Le Conseil communal se compose d'un président et de 4 membres au moins tous élus par l'assemblée pour une durée de 2 à 6 ans ; c'est la seule autorité de la commune. Il ne faut pourtant pas croire que la surveillance du pouvoir central du canton de Berne ne s'exerce pas sur ces communes municipales. Le préfet du district surveille directement la comptabilité des communes ; il inspecte les livres, les bureaux, les archives et rend compte lui-même du résultat de ses travaux.

La commune bourgeoise apparaît plutôt comme un syndicat professionnel dans lequel les corporations bourgeoises administrent les biens ayant une destination purement bourgeoise et les fondations qui leur appartiennent. Elle a une assemblée générale et un Conseil et les mêmes règles que nous avons vues pour la commune municipale trouvent ici encore leur application. Il en est de même pour la commune paroissiale avec son assemblée et son conseil paroissiaux. L'assemblée nomme son président, élit l'ecclésiastique qui veille au salut moral de la paroisse, prend des décisions sur l'emploi des fonds d'église. Le Conseil se compose de 13 membres au plus et de 5 au moins : il est élu pour deux ans et forme le pouvoir exécutif de la commune.

Dans le canton de Genève, si le principe est le même, l'application en est un peu différente : c'est aussi une république mais qui est simplement divisée en communes ; chacune d'elles comprend un Conseil municipal élu et un maire et des adjoints. Le Conseil se compose de 7 à 18 membres et ses délibérations sont exécutoires de plein droit sauf pour sept exceptions où l'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire. Le maire et ses adjoints sont élus par les électeurs de la commune pour 4 ans. Le maire assiste aux séances du Conseil ; il n'y a pas voix délibérative, quand il n'en fait pas partie.

Dans le canton de Zurich c'est aussi les mêmes règles que dans celui de Berne ou à peu près ; il est formé en république divisé en districts (11) et ces

mêmes districts en communes dans lesquelles nous retrouvons l'assemblée générale des électeurs et le Conseil qui forme le pouvoir exécutif.

§ 5. *Belgique.*

La Belgique elle aussi n'a pas été en retard dans la voie décentralisatrice. Lorsqu'après les secousses du premier Empire, les Etats eurent repris leur vie normale il fallut réorganiser un peu partout, les organismes administratifs. Toutes les nations qui nous environnent, que nous avions essayé de conquérir brutalement par la force, conservèrent, après notre expulsion, les précieux principes, que nous avions si chèrement achetés. La Belgique a été une de celles où la constitution a été élaborée le plus tôt. Dès 1830, en effet elle s'est mise à l'œuvre et elle a su placer dans l'art. 108, toutes les prérogatives d'une bonne et sage décentralisation. Cet article qui est le fondement de notre idée même, résume en quelques mots ce qu'il faut accorder aux habitants d'un pays ; il est la synthèse de notre situation. Les institutions provinciales et communales seront réglées par des lois : les lois consacreront les principes suivants : 1° l'élection directe, sauf les exceptions qui pourront être admises à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près les Conseils provinciaux ; 2° l'attribution anx Conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans

les cas et suivant les modes prévus par les lois ; 3° la publicité des séances des Conseils ; 4° La publicité des budgets et des comptes ; 5° l'intervention du roi, pour empêcher la violation de la loi. Ce sont ces principes qui ont présidé à la confection des lois organiques des 30 mars et 20 avril 1836 et qui ont prévalu. Cette loi du 30 mars 1836 a été modifiée par les lois des 30 juin 1842, 1er mars, 31 mars, 13 avril, 1er et 26 mai 1848 et 7 mai 1877. La commune est composée d'un Conseil municipal élu et d'une municipalité avec un bourgmestre et un ou plusieurs échevins. Le Conseil est élu ; pour être électeur, il faut payer un certain cens ; c'est un peu notre système de la loi de 1831 ; la somme réclamée est de 10 francs ; dans les communes où il ne peut être compté 25 électeurs payant le cens exigé, on adjoint d'office à la liste électorale les plus imposés ; pour l'éligibilité il suffit d'être Belge, d'avoir vingt cinq ans et d'avoir son domicile dans la commune. Le Conseil municipal est élu pour 6 ans et renouvelé tous les trois ans par moitié ; il est composé de 7 à 31 membres et est placé sous le contrôle direct de la députation permanente qui correspond ou à peu près à notre Commission départementale. Ses attributions comprennent tout ce qui touche aux intérêts communaux ; il a le pouvoir réglementaire en matière de police, il nomme les employés municipaux et pour certaines de ces nominations il a besoin d'être habilité par la députation permanente ; il passe les baux d'une façon définitive si la valeur de

l'acte ne dépasse pas 10.000 francs ; au-dessus c'est la députation qui l'autorise. Le Conseil ne peut pas être dissous. La tutelle administrative est remise ici, d'une façon générale entre les mains de la députation permanente, c'est-à-dire d'un corps élu et enlevé au pouvoir central ; c'est la conséquence logique du principe initial et à ce point de vue la Belgique a fait sur nous d'immenses progrès. L'art. 71 exige en effet l'approbation préalable de la députation pour toutes les délibérations qui demandent chez nous celle du préfet (vente, échange, règlements des tarifs relatifs à la perception du prix des places, projets et constructions, grosses réparations, budget, compte annuel des recettes, dépenses, etc.). C'est la députation qui a qualité pour inscrire au budget une dépense obligatoire oubliée. Le gouverneur de la province, représentant du pouvoir central peut bien suspendre le Conseil, mais c'est la députation qui décide du maintien de cette suspension. Ainsi qu'on s'en rend facilement compte, le rôle de cette députation est bien plus important, au point de vue contrôle administratif, que celui de notre Commission départementale. La municipalité est formée par la réunion du bourgmestre et des échevins. Le bourgmestre est nommé par le roi dans le Conseil municipal, ou bien en dehors du Conseil, mais sur l'avis conforme de la députation permanente. Ses attributions sont celles-ci : il a la gestion des revenus, de la comptabilité, de la direction des travaux communaux ; il

est le président-né du collège des échevins et du Conseil communal.

§ 6. — *Italie*

L'Italie a suivi la Belgique en 1830, 1840 dans le grand mouvement qui dicta à tous les souverains, des règles d'affranchissement local et ici nous rencontrons les mêmes bienfaisants résultats. Ce fut d'abord par quelques édits que petit à petit on accrut le nombre des franchises municipales. La loi organique sur la matière, qui est du 20 mars 1865, si elle décrit avec beaucoup de précision les actes du Conseil municipal, de la junte municipale et du maire, l'établissement du budget et la force obligatoire de ces mêmes actes, a conservé le principe de l'élection et dans ce principe le cens ; mais si on considère d'une part le chiffre peu élevé de la somme réclamée pour pouvoir exercer les droits de citoyens et d'autre part le nombre considérable des individus [1] qui sont appelés à l'administration des affaires communales, on peut dire qu'en fait c'est le suffrage universel qui agit. Ici nous avons à relever les caractéristiques identiques à celles des autres pays ;

[1] Art. 11. — Le Conseil est composé de 80 membres dans les communes dont la population dépasse 250.000 habitants ; de 60, dans celles où la population dépasse 60.000 habitants ; de 40, dans celles où la population dépasse 30.000 habitants ; de 30, jusqu'à 10.000 ; de 20, jusqu'à 3.000 et de 15 dans toutes les autres communes, et de tous les éligibles lorsque la population n'atteint pas le chiffre ci-dessus indiqué.

Art. 17. — Les conseillers municipaux sont élus par les citoyens

d'abord une Commission exécutive (junte) qui continue dans l'intervalle des sessions et ensuite le nombre relativement considérable des citoyens appelés à ces fonctions. Un autre fait qu'il importe de faire remarquer, c'est le soin extrême apporté par le législateur italien à régler dans ses plus infimes détails toute l'administration communale de telle sorte que le premier citoyen venu, pourvu qu'il sache lire et écrire est à même de gérer, comme il convient, les affaires de sa commune. Les délibérations du Conseil commnnal sont toutes envoyées au Préfet, et « s'il s'agit d'un objet pour lequel la loi n'a pas expressément déclaré la nécessité de l'approbation, le préfet ou le sous-préfet, examine si la déclaration est régulière dans la forme et si elle n'est pas contraire à la loi ». De cet article 131 qui est à la base de tout, nous en concluons d'abord qu'il y a des objets pour lesquels la loi n'a pas voulu d'approbation (et ici on est bien obligé de reconnaître qu'on a réellement et effectivement décentralisé), et ensuite que pour ces objets un simple visa suffit ; si un délai de quinzaine se passe sans que le visa ait été donné, la délibération est exécutoire. L'art. 135 mérite d'être signalé en

qui ont 20 ans révolus, qui jouissent de leurs droits civils et qui payent annuellement dans la commune pour contributions directes de toute nature :

5 francs dans les communes de 3.000 habitants au moins.
10 francs dans celles de 3.000 à 10.000 habitants.
15 francs — — 10.000 à 20.000 —
20 — — — 20.000 à 60.000 —
25 — — qui dépassent 60.000

entier: « cependant seront immédiatement exécutoires les délibérations d'urgence, dans le cas où l'attente créerait un danger évident, reconnu à la majorité des deux tiers des votants. » Enfin d'une façon générale, et c'est encore une mesure décentralisatrice, quand une approbation préalable est demandée, requise par la loi, ce n'est jamais le préfet qui intervient ni l'administration préfectorale ; on n'a pas hésité à remettre ce soin et ce droit à la députation provinciale qui est l'image, au moins quant à la forme et seulement en cela — de notre Commission départementale. Et c'est ainsi que les articles 137 et 138 de la loi du 28 mars 1865, qui visent des délibérations portant sur des objets assez importants, sont compris dans la catégorie de ceux dont la solution des affaires est réservée à des membres élus et choisis par les administrés. L'article 142 donne à la députation provinciale les pouvoirs que nous réservons au préfet chez nous dans les mesures ordonnées par les lois et que le Conseil municipal a oublié de régler, (allocations, paiements de mandats, dépenses obligatoires en général). C'est, comme on le voit, le principe qui suit son cours naturel ; le préfet agent de l'Etat dans la province, n'esl qu'agent de l'Etat ; il n'est pas en même temps l'exécuteur des décisions du Conseil provincial ; il y a une autorité à part, c'est la députation provinciale, c'est cette dernière qui nomme, révoque les fonctionnaires provinciaux, sous les seules garanties de la loi. L'Italie se présente donc à nos yeux comme un des pays qui aurait reçu

jusqu'à maintenant la plus grande somme des libertés locales, et auquel nous pourrions peut être faire de larges emprunts.

§ 7. — *Russie*

En Russie, le contraste est frappant et la souveraine autocratie du tzar se fait sentir jusque dans ses moindres détails dans toute l'administration. En fait et bien qu'il y ait des assemblées élues dont le rôle est assez petit, c'est toujours le gouverneur civil, le fonctionnaire du tzar qui veille à tous les intérêts de la province : il détient le maximum de pouvoirs et remplit à peu près la tâche qni avait été donnée à nos anciens intendants sous l'ancien régime. C'est quasi un petit tzar dans son district, auquel on a eu d'ailleurs la prudence de joindre un fonctionnaire spécial qui a surtout pour principale mission de surveiller son collègue. Et pourtant si en fait l'administration du tzar domine partout, en droit il existe des assemblées élues qui sont souveraines pour toutes les affaires qui intéressent la province ou le canton. Différentes lois sont venues régler les régimes administratifs des communes, des villes, des provinces ; ces dernières ne nous intéressent pas. Pour les communes rurales, c'est un acte du 10 février 1861 ; pour les villes, une loi du 28 juin 1870.

Cette dernière loi est assez curieuse puisqu'elle donne à la ville un conseil élu et une commission exécutive dont le maire fait partie et qui est élu par

le Conseil. Pour être électeur, il faut avoir 25 ans au moins, être propriétaire d'un immeuble situé sur le territoire de la ville et y avoir résidé pendant deux ans en y payant l'impôt. Les femmes peuvent voter par mandataires, comme les absents les mineurs et les sociétés. La liste électorale est dressée par les soins du maire et en trois catégories. D'abord il y a celle des plus imposés, celle ensuite des contribuables qui paient ensemble le tiers de l'impôt, et les autres électeurs. Tous les électeurs sont éligibles. Le conseil, qui est élu pour 4 ans, comprend un nombre de membres proportionnel à celui des électeurs ; il varie de 30 à 72. Il délibère sur toutes les affaires de la ville ; il organise les services administratifs municipaux (art. 55). Il élit les fonctionnaires municipaux, administre les biens de la ville, approuve le budget, établit, augmente, diminue les impôts de la ville, autorise les emprunts, accepte les donations. Il réglemente obligatoirement pour les habitants l'entretien, le nettoyage des rues, des abattoirs, la surveillance des halles, foires et marchés. Le budget annuel est préparé par le maire, approuvé par le conseil et communiqué au gouverneur. Celui-ci ne fait qu'examiner s'il n'a pas été établi d'impôts non autorisés, si la répartition est bien faite et si les dépenses obligatoires sont assurées par un crédit suffisant. Mais dans tous ces cas, un contrôle sérieux et sévère est organisé, et c'est tantôt le ministre, tantôt le gouverneur, tantôt le conseil provincial qui en est chargé. La Commission exé-

cutive se compose du maire et d'un nombre de membres fixé par le conseil ; mais ils sont toujours au moins trois, sauf dans les petits bourgs où la commission exécutive peut être réduite au maire seul ; le maire ainsi que les autres membres sont élus pour 4 ans renouvelables par moitié tous les deux ans et rééligibles. Cette commission a pour principal rôle le pouvoir exécutif de la commune, ses actes sont soumis au même contrôle que ceux du conseil municipal, mais de plus, le maire et les membres de la commission sont responsables devant les tribunaux de leur gestion.

L'acte du 15 juin 1861 a modifié profondément la condition des serfs ou paysans. Il a d'abord brisé l'autorité toute puissante du seigneur et donné aux paysans quelques libertés communales ; il a laissé ensuite aux communes l'usage des terres qu'elles avaient auparavant en usufruit ou comme fermières, mais à la condition de payer en retour certaines redevances aux propriétaires et le gouvernement ferait son possible pour aider les communes dans cet espèce de rachat. Dans l'administration de la commune, le mir, a conservé ses mêmes traditions, c'est toujours l'assemblée générale des chefs de famille qui choisit elle-même son président, on l'appelle l'ancien le starosta et ce nom seul explique quel est l'homme qui est ordinairement choisi ; c'est celui qui a inspiré par sa vie probe, honnête, laborieuse, la confiance, c'est en quelque sorte, le père des pères de son mir [1].

[1] Voir pour ses attributions l'annuaire de législation étrangère, année 1874, pages 460 et suivantes.

Le rôle de cette assemblée et de ce maire sont assez simples, on peut dire plus exactement qu'ils se partagent le pouvoir entre eux. Cette organisation règle d'ailleurs seulement les terres rachetées en 1861 et bien évidemment ne s'applique pas aux terres qui n'ont pas été prévues par cet acte et qui deviennent la propriété personnelle des seigneurs ; il existe donc de ce fait des territoires assez grands qui ne sont rattachés ni à une commune ni à une ville et dont les habitants suivent la vie administrative locale du district. Quoiqu'il en soit, là où il y a une commune véritable, il y a aussi une assemblée générale des électeurs, ou mieux des chefs de famille, qui se réunit aussi souvent que le besoin l'impose ; elle élit le starosta, le collecteur d'impôts et les délégués de la commune à l'assemblée cantonale. En raison même de la nature particulière des terres dont elle est devenue la propriétaire, la commune a acquis l'obligation de payer une redevance au seigneur et à l'Etat, en sorte qu'elle est responsable du paiement des impôts. L'assemblée partage-t-elle aussi les terres entre chaque foyer à des époques périodiques et c'est là une attribution particulière de cet organe. Les décisions sont toujours soumises au contrôle de la commission du district. Le maire expédie les affaires de la commune, il surveille l'entretien des routes et des chemins vicinaux, des écoles et il est autorisé à prononcer des peines contre ceux qui se sont mis en contravention avec ses prescriptions.

Il semble à première vue que la Russie à laquelle on avait jusqu'ici refusé toute place dans une étude comme la nôtre, avait franchement abandonné ses vieux préjugés et avait enfin acquis quelques libertés. Et pourtant à mesure que le pouvoir personnel du tzar s'est affermi, les pouvoirs communaux et provinciaux ont perdu de leur valeur propre et ont été amoindris. Par différents ukases de 1861, 1864 et 1870, il a complètement posé le principe autocratique en décidant que lui seul était le chef à tous égards du royaume et en se réservant « le droit 1°, d'annuler les votes ou les actes locaux préjudiciables à l'Etat; 2°, d'imposer d'office pour certaines dépenses les diverses circonscriptions; 3°, d'approuver ou de repousser les élections des maires et présidents des comités permanents, de proposer au service de la police, partout où il le croirait nécessaire, des agents centraux, d'instituer dans les provinces et mêmes dans quelques grandes villes des tribunaux ou comités chargés de vider les conflits qui pourraient s'élever entre les représentants de l'autorité souveraine et les élus ». Plus récemment encore une loi du 10 juin 1902 [1] a modifié les articles 68 et 74 de la loi sur les institutions municipales dans le but d'augmenter les prérogatives du pouvoir central. Elle porte en effet que les séances extraordinaires seront tenues sur l'ordre du gouverneur et que ce dernier fixera les questions qui devront être

[1] Annuaire de législation étrangère 1903.

portées à l'ordre du jour. Et c'est ainsi que par l'immixtion de plus en plus grande de ce fonctionnaire impérial dans l'administration des affaires communales ou provinciales, on arrive peu à peu à tuer tout germe de vie administrative, pour le plus grand profit du pouvoir exécutif.

§ 8. — *Espagne*

C'est encore un des pays où le principe centralisateur est encore le plus respecté. A la suite de l'avènement au pouvoir d'Alphonse XII, une constitution fut votée le 30 juin 1876, qui prévoyait la réorganisation complète des institutions administratives du pays. Quelques mois après, c'est-à-dire le 16 décembre 1876, était promulguée une loi qui réglait toutes les affaires et qui était intitulée « loi provinciale et communale ». Cette loi provinciale a été plus tard séparée de la première, a été élargie, agrandie, par la loi du 20 août 1882 sur l'organisation des provinces ; l'art. 11 de cette loi dit que : « Le gouvernement des provinces appartient au gouverneur comme représentant du roi. » Nous retrouvons aussi dans cette province la députation provinciale et la commission provinciale qui contribuent, à côté, à assurer l'administration de la province.

La loi du 16 décembre 1876 n'a pas eu pour but de poser les principes de l'organisation communale, elle s'en est rapportée pour cela à la loi du 20 août 1870, se bornant à apporter quelques seules modifications

dont toutes n'ont pas la même importance à notre point de vue. Elle accroit dans les communes le nombre des électeurs, elle élargit le droit de vote et s'explique très clairement sur l'éligibilité, leurs incapacités, leurs incompatibilités ; nous signalerons à ce sujet une curieuse incompatibilité, les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de député provincial [1]. La plus importante de toutes ces modifications est celle relative à la nomination des alcades, qui reflètent la physionomie de nos maires. Ce sont les conseils municipaux qui, en principe, nomment eux-mêmes leurs alcades ; mais dans les capitales des provinces, des districts et dans les villes qui ont plus de 6.000 habitants, c'est le roi qui les choisit dans le sein du conseil municipal. Pour les attributions, elles sont assez vagues et la loi vise surtout les chemins ruraux et vicinaux, semblant borner à leur entretien l'activité de ces conseils. Pour les budgets des communes, ils sont toujours soumis à une revision et selon le chiffre, l'autorité qui en est chargé diffère ; si le budget n'atteint pas 100.000 pesetas, c'est le gouverneur et la commission provinciale ; s'il le dépasse, c'est le tribunal suprême des comptes. En somme, par ces grandes lignes, nous voyons que le système espagnol de 1876 se rapproche beaucoup de celui que nous avions nous-mêmes en 1837 et il semble que dans cette voie l'Espagne n'ait pas trop, à notre avis, innové.

[1] Annuaire de législation étrangère. 1877.

La régence troublée de la reine Christine, la guerre malheureuse qu'elle a eu à soutenir contre les Etats-Unis, dans ces derniers temps, expliquent, sinon justifient, ce fait que l'Espagne n'ait pas pu jusqu'à maintenant mettre ces graves questions sur le chantier.

Nous venons de parcourir les grandes puissances européennes ou à peu près et nous avons vu que malgré tout les mêmes principes sont à peu près proclamés partout ; nous avons montré comment les législations étrangères admettent toutes le principe de l'élection avec des garanties plus ou moins fortes suivant les pays ; comment aussi elles repoussent toutes l'ancienne formule de Rœderer : « Administrer est le fait de plusieurs, agir le fait d'un seul ». Presque partout il existe effectivement un maire; ce n'est généralement que le président-né d'une commission exécutive, et il n'est pas besoin d'insister davantage sur l'excellence de cette mesure ; elle émiette la responsabilité qui pèse si lourdement sur notre maire, en la répartissant entre plusieurs individus ; elle la fait paraître plus légère sans en diminuer le poids, bien au contraire ; elle appelle par ce fait beaucoup plus de citoyens à l'administration de leur commune, elle éduque politiquement dans un temps relativement plus court les générations. Toutes ont enfin conservé le principe de la tutelle administrative, du contrôle de l'Etat.

Il nous reste maintenant à examiner les progrès que nous avons pu accomplir nous-mêmes dans cette

voie; l'organisation municipale a-t-elle reçu chez nous ce minimun indispensable de liberté qui assure à la commune une vie propre, en lui faisant jouer le rôle qu'il lui convient ?

TROISIÈME PARTIE

De la décentralisation dans la loi de 1884

CHAPITRE Ier

Préliminaires de la loi : de 1870 à 1884

Nous arrivons à la partie la plus ardue de notre étude, à la loi du 5 août 1884 qui a eu la prétention d'être pour nos communes la loi organique et définitive, comme celle du 10 août 1871 a été pour les conseils généraux. Et ce sera en effet l'honneur de la troisième République d'avoir compris tout le parti qu'elle pouvait tirer des idées décentralisatrices et d'avoir voulu arriver à des résultats pratiques avant tout. Dès 1869, il est vrai, un groupe d'hommes, convaincus de la légitimité de la cause qu'ils défendaient et qui est la nôtre, avaient élaboré un programme de décentralisation administrative dit de Nancy et avaient prévu, extraparlementairement en quelque sorte, les applications fécondes de cette idée ; l'empire à cette date lâchait les rênes à l'opposition qu'il ne pouvait plus contenir. Dès le début même de son installation, l'assemblée nationale, tout en assurant l'ordre public à l'extérieur et à l'intérieur, en

calmant d'un côté les exigences énormes du comte de Bismarck et de l'autre en étouffant dans son germe le mouvement révolutionnaire et insurrectionnel qui venait d'ensanglanter Paris, l'assemblée nationale, au milieu de tous ces soucis, adoptait dans sa séance du 29 mars 1871, après une discussion assez longue, un projet portant qu'une commission de 23 membres serait nommée à l'effet d'étudier les voies et moyens propres à assurer un régime décentralisateur [1]. Cette commission fut en effet nommée et, dans la séance du 13 avril 1871, le rapporteur, M. le vicomte de Meaux, lut son rapport où il dit quelque part : « La commission d'initiative parlementaire, en recommandant cette proposition à votre examen, a jugé qu'elle avait en vue la décentralisation administrative, c'est-à-dire qu'il s'agirait de déterminer comment doivent être organisés et régis désormais la commune, le canton, l'arrondissement, le département, en un mot tous les

[1] Proposition concernant la décentralisation administrative et le maintien de l'intégrité de l'unité politique de la nation française, présentée par MM. Journault, Accocque, Fouquet, Wadington, Pelletan, etc.

L'assemblée nationale, fidèle aux principes qu'elle a toujours proposés ainsi qu'aux grandes traditions de la Révolution Française,

Décrète :

Qu'elle est résolue à constituer sans retard la décentralisation administrative la plus large dans les termes qui seront nécessairement précisés par la loi et qu'elle n'est pas moins résolue à maintenir dans toute son intégrité l'unité politique de la nation française.

(*Journal Officiel* 9 avril 1871, supplément p. 493).

cercles intermédiaires entre le citoyen et l'Etat ; il s'agirait, à travers tous ces cercles administratifs, de faire pénétrer la liberté et la vie sans porter atteinte à l'unité politique [1] ».

D'ailleurs, il fallait surtout parer aux inconvénients de la situation présente et c'est ce qu'a voulu faire la loi du 14 avril 1871 sur les élections municipales, promulguée au *Journal Officiel* du 16 avril suivant ; c'est d'ailleurs dans ces termes que le rapporteur de la commission, M. Batbie, avait compris le sens qu'il fallait donner à l'urgence proposée et votée par l'assemblée. C'est une loi qui a d'abord pour but (art. 1er) de faire cesser leurs fonctions « aux commissions municipales, aux présidents des commissions, aux maires et adjoints en exercice et choisis en dehors du conseil municipal. » Et comme après avoir détruit une chose aussi nécessaire il faut la reconstruire, les électeurs sont convoqués pour élire leurs nouvelles municipalités. Les élections se font au scrutin de liste pour toute la commune, sauf pour celles où un sectionnement est inévitable. Sont électeurs les citoyens âgés de 21 ans et ayant un domicile réel de 1 an dans la commune. Sont éligibles les électeurs ayant au moins 25 ans d'âge, sauf les cas d'incapacité prévus par l'article 5 de la loi.

[1] Cette définition, qui est très exacte à notre avis, nous montre pourtant que le rapporteur n'était pas encore débarrassé de cette idée à savoir : qu'il faut conserver le régime et les cadres administratifs de l'an VIII. C'est d'ailleurs, un peu atténué, dans cet esprit que se fit la loi de 1884.

L'innovation la plus importante et qui est restée, c'est que le conseil municipal choisit son maire et ses adjoints au scrutin secret (art. 9). La loi s'occupe ensuite de Paris, auquel elle fait une situation un peu spéciale et c'est tout. Ce n'était qu'une loi de circonstance, au sens propre de ce mot ; on sentait bien la nécessité absolue de réorganiser d'une façon sérieuse la commune, mais encore fallait-il régler au moins provisoirement la situation et c'est de cette façon qu'on est resté jusqu'en 1884.

Il est vrai qu'entre temps et surtout pour marquer qu'on n'avait pas oublié la question, des propositions de loi se faisaient jour et soit sur l'initiative parlementaire, soit sur celle du gouvernement, on parvint à voter une loi du 7 juillet 1874 [1]. Et quelques mois auparavant, le 25 mars de la même année, parut une loi, avec un article unique, qui avait prorogé les pouvoirs des conseils municipaux jusqu'à ce qu'on ait statué sur « les projets de lois relatifs à l'organisation municipale et au plus tard jusqu'au 1er janvier 1875. » On n'attendit pas jusqu'à cette date, puisque la loi promise arrivait le 7 juillet suivant. Elle complète en quelque sorte, celle du 14 avril 1871 : elle définit l'électorat municipal en ce sens qu'elle dresse les listes électorales ou plutôt donne les moyens de les dresser (art. 1 et 2). Elle examine ensuite ceux des électeurs qui seront inscrits sur les-

[1] Un projet de loi sur les élections municipales avait été déposé dès la séance du 9 mai 1871 par MM. Charles Rolland, Paul Jozon et Journault. (Journal Officiel, supplément, 1871, p. 1047).

dites listes et elle énumère d'une façon très complète les citoyens capables d'être électeurs. Enfin, elle édicte dans ses derniers articles 6 et 7 les sanctions qui atteindront les contrevenants aux principes qu'elle pose. Comme on le voit, tant par le nombre de ses articles, qui est de huit, que par les questions qui y sont traitées, cette loi est très courte. Elle ne devait d'ailleurs être que le titre premier d'une loi d'ensemble sur l'organisation municipale, dont le titre II aurait compris les attributions en général de ces conseils. Toujours sous le coup des événements, qui, à cette époque, se précipitaient, il avait fallu se restreindre et ne voter que l'essentiel. La caractéristique de la loi du 7 juillet 1874 avait été les conditions requises pour être porté sur la liste électorale municipale. Le législateur avait bien déterminé la confection des listes : la question était donc intéressante de savoir qui y figurerait. Nous l'avons vu : la plupart des nations réclament de la part du citoyen qu'elles font électeurs, indépendamment d'une résidence plus ou moins longue dans la commune, le paiement d'un certain cens d'une certaine redevance dont le chiffre varie aussi. Même chez nous en 1831 par exemple, on remarque que les plus imposés de la commune seuls dans la proportion de 1/10 de la population étaient appelés à élire les conseillers municipaux. Ces idées qui sont très discutables en principe s'expliquent pourtant : ils semblent a priori que seuls ceux qui supportent les charges de la commune doivent veiller à son administration. La loi de 1833

ajoutait même aux plus imposés, des individus qui, par leur situation prépondérante, leur instruction, leur capacité en un mot, étaient plus capables que d'autres de bien comprendre la marche des affaires et de mieux les gérer : deux éléments étaient donc nécessaires : élément matériel en quelque sorte (paiement d'un cens), élément moral (capacité).

1848 avait passé là-dessus et avec lui le suffrage universel : comment fallait-il donc résoudre la question ? Ne semble-t-il pas a priori aussi que le système du suffrage universel s'accommode mal de ces idées premières et n'apparaît-il pas clairement que son principe est en contradiction manifeste avec celui de la loi de 1831 ? Ou vous appelez tous les individus d'une façon générale, sauf la garantie de l'âge, qui appartiennent à la commune, à la formation des listes et alors vous n'avez plus les catégories des plus imposés ni des capacités : ou bien vous conservez ces mêmes catégories et vous n'avez pas de suffrage universel. Le groupement communal a pourtant des intérêts différents à satisfaire. Aussi la discussion fut-elle chaude sur ce point : mais le seul fait qui doive retenir notre attention est celui-ci : le suffrage universel malgré tout était tellement implanté dans les mœurs, quoiqu'il n'eût guère été appliqué, ou du moins le système de l'électorat individuel était tellement puissant que le rapporteur, M. de Chabrol, ne pouvait s'empêcher lui-même de le constater, avec beaucoup de regrets. A un amendement de M. Brun qui demandait qu'on remit le droit de vote municipal aux chefs

de famille, aux pères de famille et seulement à eux, le rapporteur répondait ceci : « La commission n'a pas contesté ces vérités saintes sur lesquelles il s'appuie ; nos institutions seraient plus libérales et plus sages si on ne s'en était jamais écarté : la politique eut été éloignée de la commune qui serait restée ce qu'elle doit être, l'agglomération des foyers domestiques. Mais est-il possible aujourd'hui de revenir absolument à ces principes ? Le vote individuel, qui est le trait dominant du suffrage universel peut-il être exclu des institutions municipales ? Nous ne l'avons pas pensé et nous avons dû chercher des garanties plus en rapport avec nos lois politiques... »

On s'est arrêté finalement à un système préconisé par MM. Bethmont et Léon Say et qui repose sur trois sortes d'idées : le droit de vote appartient sans condition à tous ceux qui sont nés dans la commune : il y a des conditions modérées pour ceux qui veulent y demeurer et des conditions sévères pour ceux qui y sont étrangers : l'âge et le domicile, tels sont les deux éléments introduits. Et maintenant, si, nous plaçant à notre point de vue, nous nous demandons si cette loi apporte quelques progrès nouveaux, dans le sens de la décentralisation communale, nous sommes obligés de constater qu'en augmentant ainsi le nombre des citoyens appelés à voter, elle a réellement et efficacement décentralisé.

Nous sommes toujours dans la période préparatoire et c'est à cette époque que l'assemblée nationale discute les lois constitutionnelles et va chercher

à élaborer une constitution. Quand, en 1876, le Parlement nouveau, fondé sur la nouvelle constitution fut réuni, on se mit de suite à l'œuvre et des propositions de lois émanant sont de l'initiative parlementaire [1] soit de celle du gouvernement [2] furent aussitôt faites et prises en considération. Mais auparavant la commission estima qu'il fallait abroger la loi du 20 janvier 1874, qui avait donné au gouvernement le droit de choisir le maire et les adjoints. La majorité républicaine qui avait été envoyée au Parlement comprit qu'une telle loi était en contradiction formelle avec les lois constitutionnelles qu'on venait de voter et aussi par la loi du 12 août 1876 on rendit aux conseils municipaux de toutes les communes le droit d'élire leurs maires et adjoints ; une seule exception fut faite à cette règle : dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, c'était le Président de la République qui conservait le droit de les nommer, en les prenant dans le conseil municipal. Cette loi n'était d'ailleurs que provisoire comme tout ce qui avait été fait jusqu'ici. En 1877, le ministre de l'intérieur, M. Jules Simon, déposa une proposition de loi qui fut adoptée en commission et qui formait un véritable code municipal. La Chambre des Députés attaqua immédiatement la discussion par

[1] Proposition de loi de MM. Raspail et autres, déposée le 21 mars 1876.

Proposition de loi de M. Jules Ferry déposée le 29 mars 1876.

[2] Proposition de loi présentée par M. de Marcère, ministre de l'intérieur, le 29 mai 1876.

une déclaration d'urgence qui fut rejetée et ce fut à la suite des incidents qui se produisirent au cours même de cette discussion que la Chambre fut dissoute en mai 1877. L'œuvre fut forcément interrompue ; le moment était d'ailleurs critique et ce n'est qu'en 1881 qu'on se remettra au travail et cette fois-ci pour aboutir à la loi que nous avons actuellement.

A la suite des élections qui suivirent la dissolution de la Chambre des députés, une majorité franchement républicaine avait été envoyée au Palais Bourbon, dont tous les membres se réclamaient plus ou moins du programme de Nancy ; elle ne devait pas tarder à élaborer cette loi sur l'organisation municipale qu'on attendait depuis si longtemps. Par une série de dispositions législatives, depuis 1871, on avait indiqué la marche générale qu'on voulait suivre et la commission de décentralisation avait examiné une quantité de projets de lois ; tout était donc prêt, il n'y avait plus qu'à agir.

Le rapporteur du projet soumis à la Chambre, M. de Marcère, dans un rapport remarquable, a donné les vues et sentiments de cette commission. Il commence par définir ce qu'il entend par décentralisation et ici il fait une distinction vraie entre ce qui est et ce qui doit être, avec cette réserve pourtant qu'il n'a peut être pas toujours suivi dans les articles du projet, les principes qui avaient présidé à la confection de ce rapport. « L'administration, dit-il, doit être un moyen de gouvernement entre les mains de la nation, mais non un moyen de domination mis

entre les mains du pouvoir. Lorsqu'on parle de décentraliser il ne s'agit pas de conférer des droits nouveaux ; chacun a les siens ; il s'agit de discerner et de restituer à l'Etat, aux communautés et aux citoyens ce qui leur appartient. » Il se rend d'ailleurs un compte parfaitement exact que malgré toute la bonne volonté dont est animée la commission de décentralisation, malgré les désirs, sincères peut-être, qu'elle avait d'aboutir à un résultat appréciable en pratique, le projet de loi contient des imperfections nombreuses dont toutes les raisons qu'il donne pour l'expliquer ne font qu'accroître la force des arguments fournis contre lui. « La plupart des imperfections que l'on pourra reprocher à un projet de ce genre, dit-il plus loin, tient à une cause qui les rend presque inévitables. L'uniformité [1] de la législation appliquée à des personnes morales si différentes les unes des autres par leur importance, par leur richesse, par leur capacité même, place le législateur dans une rigoureuse alternative. Il faudrait ou qu'il restreignit les droits de tous en raison de l'inaptitude de quelques-uns, ce qui est une injustice ou qu'il accordât à tous des droits dont quelques-uns sont incapables d'user, ce qui peut compromettre les intérêts généraux. Dans cette alternative ce sont les intérêts généraux que nous devons faire prévaloir au risque de restreindre au-delà de ce qu'il serait possible de

[1] Voilà où est l'écueil principal qui nous est légué par quelques siècles de centralisation excessive. Pourquoi une loi unique pour toutes les communes, pour les grandes comme pour les petites ?

faire les droits de quelques communes puissantes. Dans l'état de nos mœurs administratives, avec ces habitudes d'uniformité de législation en France, nous n'avons pas cru pouvoir introduire des différences de traitement qui eussent paru une injure. »

Effectivement telle était et telle est encore la question qui se pose dans toute sa teneur; en 1883, on n'a pas cru devoir aller jusqu'à la diversité de lois municipales ; on a voulu garder et conserver ce code municipal, un, et général quant à son application ; mais nous remarquerons pourtant que si les institutions à cette époque n'ont pas pu se prêter à une pareille réforme, rien ne nous interdit de penser qu'un jour viendra où nos mœurs administratives changeront. Nous pourrons peut être arriver à cette diversitée réclamée par la nature même des choses et décharger surtout l'Etat de toutes les affaires qui ne l'intéressent pas et il y en a beaucoup. La responsabilité serait aussi moins lourde et même disparaitrait dans beaucoup de cas ; n'étant plus en butte aux attaques mesquines d'adversaires peu scrupuleux sur le choix des moyens, il pourra alors étudier tout à loisir la solution des questions d'ordre général et les transformations que lui-même est susceptible d'accomplir. Dans la discussion de cette loi soit au Sénat soit à la Chambre, toutes les questions vitales ont été examinées par des orateurs de talent et de convictions profonds ; toutes les questions qui sont comme le cœur de notre étude, parce qu'elles impliquent selon les réponses qu'on leur a faites, des solu-

tions opposées, ont été discutées et fait l'objet d'un débat intéressant.

Nous allons montrer maintenant, en rentrant dans l'examen des faits, que cette loi, si elle a fait des progrès très réels sur la législation antérieure, n'est décentralisatrice qu'à moitié et nous nous expliquons là-dessus. Sans doute on a voulu, et du moins le législateur de 1883-84 l'a assez dit, on a voulu restaurer les libertés locales en France, sans restaurer pourtant du même coup l'autonomie communale ; tout le monde à cette époque a eu peur de ce mot et les députés même les plus avancés dans cette voie, répondent au reproche qu'on leur fait sur ce point, qu'ils ne sont pas et ne sauraient être partisans d'une autonomie locale complète. On conserve donc la tutelle administrative des communes, après avoir déclaré d'ailleurs que désormais la commune n'est plus en état d'incapacité, de minorité. On veut donc décentraliser la commune, on veut augmenter la somme de libertés communales et sauf quelques heureux principes qu'il faut signaler, on ne fait que recopier du moins quant au fond sinon quant à la forme toute la législation antérieure, en l'aggravant même quelquefois ; par une espèce de tournure d'esprit singulière, on veut décentraliser la commune en se plaçant au point de vue de l'Etat ; si on veut libérer la commune pour tous les actes d'intérêt communal, de la tutelle de l'Etat, c'est cet intérêt communal qui, semble-t-il, doit-être envisagé : ce sont la police municipale, les biens communaux, les

chemins communaux qu'on devra défendre et on ne devra pas se demander à priori si l'Etat n'a rien à craindre de ce que serait ce nouvel état de fait ; et tellement la notion de l'Etat-but est forte chez nous, tellement, et c'est précisément là l'effet des siècles de centralisation qui ont pesé sur nos esprits et dans nos mœurs, nous sommes habitués à considérer l'Etat comme le bienfaiteur universel, comme le protecteur juste, éclairé et dévoué de nos droits, comme l'institution par excellence, que nous sommes toujours amenés, par une espèce de peur chimérique, à ne rien faire dans cette voie. Le raisonnement est toujours d'une simplicité naïve ; vous voulez décentraliser la commune, soit et nous sommes d'accord sur le principe, mais prenez garde ! Vous avez devant vous l'Etat et qui peut dire, qu'en accomplissant votre œuvre, vous n'allez pas porter un coup terrible à cette souveraineté de l'Etat qui a fait la force et le prestige de notre pays. Et alors malgré la pureté des principes et la force des convictions, nous arrivons, dans le détail des articles, avec la meilleure volonté du monde, à proclamer la souveraineté de l'Etat, au détriment des libertés communales auxquelles pourtant on devrait un peu plus penser.

Décentralisatrice, la loi de 1884 a certainement voulu l'être et même pour être juste, il faut ajouter qu'elle a réellement accompli quelques progrès ; souvent pourtant elle n'a pas osé tirer du principe toutes les conséquences qu'elle aurait pu. La seule excuse du législateur de 1884 c'est qu'à ce moment

là et malgré la voix puissante du suffrage universel on avait encore à redouter les circonstances politiques et les appétits immodérés des partis déchus ; et les partisans les plus résolus de la décentralisation communale se demandaient si par le vote de cette loi, ils n'allaient pas donner une arme à leurs adversaires politiques, qui étaient ceux de la forme même du gouvernement. Et c'est là un fait incontestable à notre avis, qui fera avorter toutes les meilleures réformes ; et en effet tant que la forme politique d'un pays sera discutée, combattue, il n'y aura rien à faire au point de vue administratif. Ce n'est pas sur un arbre d'une espèce inconnue, ou que vous savez n'être pas en sécurité que vous grefferez quoi que ce soit. De même dans nos questions, il faut d'abord établir un régime politique sur des bases sérieuses. Nous avons en France, le régime parlementaire, qui sagement compris, se concilie parfaitement bien avec une France décentralisée et dont notre conception se présente comme un corollaire naturel. Le moment n'est-il pas venu d'aller encore plus loin et en tenant compte des progrès incessants accomplis dans les milieux économiques et industriels, en faisant taire chez nous des sentiments exagérés de patriotisme local, de refondre une nouvelle France administrative ?

Nous n'avons pas l'intention de prendre point par point la loi du 5 avril 1884. Nous avons préféré la diviser en trois grandes sections que nous étudierons complètement et à propos desquelles nous expose-

rons les critiques qu'elles nous paraissent devoir comporter, comme aussi les progrès qu'elles ont accomplis ; nous verrons la commune, le conseil municipal et le maire.

CHAPITRE II

La Commune dans la Loi de 1884

Cette première section forme le titre premier de la loi qui en comprend huit [1]. Et d'abord la commune ou plutôt le siège même de la commune a été conservé partout où il existait auparavant ; on ne l'a pas dit expressément, mais il est bien certain que cela résulte des termes mêmes de l'article 1 ; on n'a rien changé à l'état des choses préexistant et « le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints ». Ceux qui peuvent se contenter d'un membre de phrase pour démontrer que la loi est décentralisatrice font remarquer dès à présent que, par sa rédaction, cet article montre combien on a fait de progrès sur la matière depuis les lois antérieures : on a dit que le corps municipal se compose d'abord du conseil, puis du maire, qui n'apparaît ici que comme le subordonné du conseil, alors qu'avant c'était le contraire qui était écrit. Evidemment cela signifie

[1] I, des communes,
II, des conseils municipaux,
III, des maires et adjoints,
IV, de l'administration des communes,
V, des biens et des droits indivis entre plusieurs communes,
VI, dispositions relatives à l'Algérie et aux colonies,
VII, dispositions générales,
VIII, des syndicats de communes. Loi du 22 mars 1890.

quelque chose en principe : l'esprit du législateur était bien d'entrer dans la voie de la décentralisation et cela est si vrai qu'il place en première ligne l'organe délibérant ; mais combien en pratique cette règle est violée ! Avec le scrutin de liste qui fonctionne, c'est presque toujours le maire, désigné d'avance, qui choisit son conseil.

Ainsi donc la loi de 1884 a conservé pieusement la délimitation antérieure des communes de France. Est-ce à dire qu'il n'y a pas eu de discussion à ce sujet ? Bien au contraire et la question a été nettement tranchée. En effet, on se trouvait en présence de deux systèmes. Celui qui a prévalu et qui est d'ailleurs critiquable et celui qui a été préconisé par M. Goblet et soutenu par lui dans la discussion générale de la loi.

Le premier, celui de la loi, conserve toutes les communes quelque soit le nombre de leurs habitants, l'importance de leur territoire et de leur activité économique : il fait une loi unique pour toutes ces communes, sans distinguer celles qui n'ont que 500 habitants de celles qui en ont 150.000 ; mêmes règles pour le budget, mêmes règles pour la police, mêmes règles pour les élections. Pour le législateur, selon la pensée du rapporteur que nous avons rapportée plus haut, l'unité de législation a paru une chose sacrée. « Le sentiment populaire en France, a dit M. Paul Deschanel, répugne aux fusions de commune ; il y a là une question de patriotisme local et d'amour-propre ; nous avons plutôt une tendance à

en augmenter encore le nombre[1] ». Et peut-être aussi ce sentiment est-il le vrai au fond, malgré qu'il ne faut pas l'exagérer. Mais toujours est-il qu'avec de pareilles prémisses on est arrivé à des conclusions extraordinaires ; dans les grandes villes où les intelligences et les dévouements sont plus nombreux, où dans tous les cas les hommes de la classe aisée ont beaucoup plus de temps à donner aux affaires publiques, on a rencontré des conseillers municipaux qui ont fait de l'excellente besogne et qui sont une véritable pépinière d'administrateurs ; mais dans les campagnes pauvres, où souvent il est bien difficile de trouver un maire qui soit complètement lettré, où le plus souvent c'est l'instituteur qui fait tout, parce que ses connaissances un peu plus approfondies l'imposent au choix général, la loi de 1884 a été stérile et on a même dit, au risque de blesser profondément ce sentiment de patriotisme local, et qui a été retenu par la commission de 1883, que c'était méconnaitre leurs véritables besoins que de leur accorder une liberté dont ils ne sauraient se servir. On ajoute que « sur 36.000 communes françaises, 30.000 n'ont pas 3.000 habitants, 27.400 n'en ont pas 1.000 et 17.000 n'en ont pas 500[2] ». L'argument prend une force singulière et est de nature à arrêter l'esprit d'un législateur véritablement décentralisateur. Aussi beaucoup de peuples ont-ils une législation double,

[1] P. Deschanel. La décentralisation.
[2] P. Deschanel. Loc. cit.

urbaine et rurale. Cette dualité n'a pas pu être admise chez nous et dans ce fait on peut constater la persistance dans notre caractère, dans notre génie national, tel qu'il est devenu peut-être à la suite de 5 siècles de centralisation immodérée [1], la persistance invétérée et ancrée de nos idées unitaires; nous avons un esprit simpliste, un cœur généreux. Nous avons posé et trouvé aux yeux du monde civilisé des principes que leur bonne fortune permet de qualifier d'admirables et seuls nous n'avons pas su en tirer des conséquences bienfaisantes. Cette question de la dualité de législation n'a même pas été soulevée, le principe de l'unité a été adopté tout naturellement. Mais alors on pouvait arriver au second système que l'on a écarté.

Puisqu'on ne voulait faire qu'une loi qui fut comme le code municipal et qu'on voulait en quelque sorte, sur un type de commune factice, établir et appliquer des règles de décentralisation, il fallait, et c'est le projet de M. Goblet en 1883, auquel M. Deschanel se rallie en 1895, s'emparer du canton et la difficulté était tranchée. Le chef-lieu de la commune sera le canton, et ici nous pouvons faire une

[1] Nous faisons cette réserve parce qu'il a été soutenu par M. Barthélemy, professeur à la faculté de droit de Paris, que notre caractère national n'est pas fait pour un régime centralisé. C'est là un sentiment optimiste que nous ne partageons pas, tout en souhaitant ardemment qu'il fut l'expression de la vérité. Mais l'étude de notre histoire politique et administrative est là pour montrer tout au moins le fait dans sa brutale simplicité ; c'est ce qui explique notre réserve.

seule loi pour toutes les communes de France, d'abord parce qu'à de très rares exceptions près, tous les cantons ont une population assez nombreuse, et qu'ensuite on pourrait toujours les égaliser beaucoup mieux par des suppressions ou fusions de deux petites communes. Et si l'on a choisi le canton, c'est parce qu'il existe, qu'il a été créé par la constitution de l'an III et qu'il est connu. Il n'a pas réussi à exister comme personnalité administrative, mais il existe encore et rend d'ailleurs des services indiscutables ; c'est le siège de la justice de paix, c'est le siège du conseil de revision, des revues d'appel, le siège des examens du certificat d'études primaires et le plus souvent aussi le siège du marché le plus important de la région ; on peut même dire que le canton n'est que l'agrandissement de la commune, sa prolongation, et dès lors si on transportait le chef-lieu de la commune au canton, en fusionnant dans ce dernier un nombre de communes tel qu'on les égalisât quant au chiffre de la population, ne ferait-on pas œuvre de décentralisation ? Dans beaucoup de communes le service de l'assistance publique n'existe pas, pour cette raison assez simple que les ressources ne sont pas suffisantes ; la même observation peut être faite pour la police, pour la vicinalité, pour le balayage, l'éclairage, etc., et même dans les communes où il y a quelques ressources, quelques revenus, elles s'adressent toujours ou à peu près au département, à l'Etat, pour essayer d'obtenir une subvention, un

secours. Il en est de même pour l'enseignement technique, professionnel, agricole. Si, au contraire, on réunissait en canton quelques communes, il est indéniable que les ressources seraient plus grandes et que ce canton, ainsi doué d'une personnalité propre, serait mieux à même d'assurer la gestion des services publics qui passeraient entre ses mains. L'Etat, le département interviendraient moins, sauf pour le contrôle indispensable, que nous ne combattons pas. D'ailleurs, en fait, c'est ce qui arrive le plus souvent : une commune est trop pauvre pour posséder un hôpital, que fait-elle ? Elle traite avec une commune voisine qui en a un et, moyennant une redevance quelconque, ses malades seront hébergés. Pourquoi cela ne serait-il pas imposé au canton et généralisé ? Et d'ailleurs si à cette époque, c'est-à-dire vers 1883, 1884, cette idée pouvait paraître quelque peu hardie et prématurée, elle s'est peu à peu acclimatée et une loi du 22 mars 1890, que nous examinerons et qui forme le titre VIII de notre loi municipale, a fait dans ce sens de sérieux progrès et il est permis d'espérer que la réforme ne soit bientôt plus à l'état de projet ! Nous ajoutons même, qu'étant donné l'évolution incessante des institutions sociales et administratives, qui constitue ce qu'on est convenu d'appeler le progrès et la civilisation, que l'avenir nous réserve d'autres surprises ; et peut-être, qu'on nous permette ces hypothèses, sous la poussée heureuse et bienfaisante des idées rationnelles, dépouillées de plus en plus de toute enveloppe mystique ou

religieuse, par l'importance toujours de plus en plus grande des idées de solidarité humaine, et par l'effet des doctrines économiques qui développent ce sentiment respectable, comme aussi par l'accroissement incontestable des moyens de communication et de transport, qui réduisent les distances et portent ainsi la vie dans des lieux où on l'ignorait, peut-être, disons-nous, le canton sera appelé un jour à disparaître pour faire place à une circonscription un peu plus grande, avec des ressources plus fortes, des besoins plus nombreux, excitant des énergies toujours nouvelles et des efforts individuels toujours plus puissants. Et nous sommes loin alors de ce morcellement qu'on prétend être la conséquence d'une décentralisation administrative trop complète, au contraire. Telle que nous la comprenons et nous la voulons, c'est qu'elle soit un stimulant et un fouet qui réveille chez l'individu l'instinct de sa personnalité, non pas pour lui permettre d'en faire sa propre idole, mais bien pour lui montrer qu'il a un rôle à jouer dans cette société, dont il est un des membres, que son initiative, sous peine de décomposition morale, ne doit pas rester inactive et qu'en dernière analyse la suprématie économique et morale d'un pays tient à l'activité et à l'énergie de tous ses citoyens. Nous sommes ainsi bien loin de cet affaiblissement du pouvoir central dont les adversaires de notre idée se font l'écho ; bien loin d'affaiblir le pouvoir central, la décentralisation ainsi comprise le fortifierait et sous le souffle vivifiant des énergies

librement déployées, le pays saurait par lui-même ce dont il souffre et chercherait par lui-même les remèdes qu'il faudrait apporter au mal. Ce système n'a pas prévalu, nous avions pourtant une double raison pour ne pas l'omettre ; d'abord il complète harmonieusement une étude comme celle-ci, ensuite et surtout il garde nos préférences [1].

Gardant donc sa commune où elle existait auparavant, la loi de 1884 s'est occupée de toutes les modifications qui peuvent toucher une commune (changement de nom, transfèrement d'un chef-lieu, réunion de plusieurs communes en une seule, sectionnement, création de commune, etc...). Selon le cas, c'est la loi qui intervient ou bien simplement un décret en Conseil d'Etat ou bien même le Conseil général ; ces autorités donnent les approbations nécessaires et définitives.

Pour l'érection d'une commune, on conçoit sans difficulté qu'une loi intervienne ; en effet l'intérêt général est lié au plus haut degré à ce fait ; on ne peut sans le viser, créer une nouvelle personnalité administrative, à laquelle il est reconnu certains droits et à laquelle on abandonne certaines libertés et comme en même temps, dans notre organisation actuelle, la commune reste pour l'Etat la cellule de

[1] Evidemment dans un système ainsi compris de décentralisation cantonale, il conviendrait de régler la dévolution des biens, la participation de chaque commune à la nomination du conseil ; mais ce sont là des questions de détail dont nous ne nions pas l'importance, mais que nous ne pouvions exposer ici.

l'organisme social, il importe au plus haut point qu'il approuve la création d'une si importante manifestation de sa personnalité. Ajoutons pour être complet, et ceci montre bien qu'une tendance existe vers la réunion des communes en canton, que cette formalité exigé par l'art. 5 a surtout pour but d'empêcher les divisions de communes ; c'est le rapporteur qui l'a dit. On n'a pas entouré des mêmes garanties solennelles la suppression des communes et leur fusion dans une seule grande [1] parce qu'évidemment on a considéré cette tendance comme ne menaçant nullement l'ordre social et qu'on veut même la favoriser.

L'article 3 de notre loi pose des principes qu'il est bon de souligner. Une enquête administrative est ordonnée et le préfet joue ici un rôle, qui, de principal qu'il était sous la législation antérieure (art. 2 de la loi du 18 juillet 1837), devient absolument secondaire, mais qu'on aurait pu restreindre et diminuer encore. Le préfet est tenu, quand une demande est formée de prescrire une enquête. Où nous trouvons que la loi de 1884 ne va pas assez loin dans la voie décentralisatrice, c'est quand elle ajoute cette phrase : le préfet pourra aussi l'(enquête) ordonner

[1] Tout est dans ce fait. Puisque la loi de 1884 reconnaît aux petites communes le droit de se réunir aux grandes moyennant certaines garanties, c'est qu'elle reconnaît évidemment que les petites communes sont inaccessibles pour une foule de causes aux bienfaits qu'elle édicte. Ne tombe-t-elle pas dans notre théorie ? Et si nous avons choisi le canton, c'est parce que cette subdivision existe, et rend des services appréciables.

d'office. Il est certain que l'on se demande pourquoi le préfet peut se substituer aux intéressés. Agit-il ici comme représentant de l'Etat ou comme celui du département ? Est-il investi d'autre part d'un don d'appréciation tellement puissant et perspicace, pour qu'il puisse discerner à lui seul si cette modification devra être apportée à une commune ? Auparavant il avait une liberté complète ; il pouvait ou non refuser l'enquête ; aujourd'hui, s'il est obligé de se soumettre aux Conseils municipaux et aux parties intéressées, il garde encore une initiative. que rien ne justifie; la suppression des mots « d'office » avait été demandée, elle a été rejetée et aucune raison n'a été donnée en ce sens par le rapporteur.

Donc le prèfet est tenu de prescrire une enquête mais ce n'est pas tout et c'est ici que se trouve l'innovation : c'est le Conseil général qni prononce la décision et l'article 3 est formel ; l'administration ne pourra plus arrêter comme bon lui semble le projet de fusion ni prêter simplement une oreille distraite aux demandes des intéressés. C'est là une excellente mesure à laquelle nous donnons toute notre approbation. Quand il s'agit simplement d'une section de commune (art. 4), c'est une Commission syndicale créée par le préfet et composée de citoyens élus, qui donne les avis demandés. L'article 6 nous fait connaître ensuite les autorités compétentes qui prononcent en dernier ressort sur toutes les autres modifications à la circonscription territoriale des communes ; c'est le Parlement d'abord, quand il s'agit

de modification apportant un changement quelconque à la circonscription territoriale d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, après avoir consulté toutefois les Conseils généraux et le Conseil d'Etat ; c'est un décret ensuite rendu en Conseil d'Etat pour tous les autres cas. Il y a encore une innovation importante que nous devons signaler. En réglant ainsi la question de compétence, cet article 6 n'a pas eu seulement pour but de faire disparaître les difficultés qui provenaient de l'interprétation exclusive qu'on faisait des lois de 1837, 1867 et 10 août 1871 et qu'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 mai 1873 avait exposée : mais encore il a donné aux Conseils généraux un pouvoir souverain pour tous les changements qui ne touchent qu'une commune ou bien encore deux communes situées dans le même canton, quand il y a accord entre les intéressés. Pour une question aussi délicate, la loi de 1884 n'a pas hésité à remettre à des citoyens élus, la solution de ces affaires et nous verrons plus tard qu'elle a refusé au contraire pour d'autres, cette même participation, ce même contrôle en se basant sur des considérations d'ordre public qui pourraient trouver tout aussi bien leur place ici.

CHAPITRE III

Le Conseil Municipal

Le Conseil municipal est à la base de la commune et en est l'organe le plus important ou du moins si cela n'est pas tout à fait exact en pratique, cela est très vrai en théorie puisque la loi le place avant le maire dans l'article premier : c'est en appelant d'autre part les citoyens à l'administration des affaires de leur commune qu'on développe chez eux le sens de la vie publique avec tous ses avantages et dans une société démocratique comme la nôtre, il est bien naturel qu'on lui donne la première place puisqu'il est l'incarnation même du suffrage universel. Nous diviserons l'étude qui le concerne en deux sections principales : de quelle façon est-il nommé : de quelle façon il opère, il agit et dans quelles limites plus ou moins étroites, est renfermé son champ d'application.

§ 1. — *Nomination, composition du corps municipal.*

C'est là la partie la moins intéressante de la loi de 1884, parce que d'abord, sur ce point, les lois antérieures étaient arrivées déjà à une certaine fixité et avaient ensuite — de par la connexité évidente qui existe entre la nomination du Conseil et les lois politiques et le corps électoral — posé des règles en

harmonie avec ces mêmes lois politiques existantes et avaient atteint de ce côté une perfection relative.

Nous avons vu successivement le régime de la loi de 1831, de la loi de 1837, celui des lois de 1855, 1867 et enfin du 7 juillet 1874. A la suite du vote de la constitution de 1875, on avait voulu supprimer les deux listes électorales (électorat municipal, électorat politique) qui avaient été établies par les lois du 14 avril 1871 et 7 juillet 1874. Rappelons en passant que la loi de 1874 avait déclaré (art. 4) que les électeurs qui devaient élire les Conseils municipaux, devaient justifier d'un domicile réel dans la commune depuis un an au moins et cela faisait coexister nécessairement deux listes : la liste des électeurs communaux ou municipaux avec pour caractéristique les électeurs qui avaient un domicile réel d'un an au moins et la liste complémentaire des autres électeurs, qui n'avaient que 6 mois de résidence et ces deux listes révisées, ajoutées, concouraient à l'élection des députés et formaient le suffrage universel. La loi nouvelle s'est mise en conformité avec la loi politique et a rétabli l'uniformité de liste dans l'article 14, dans lequel on a fait rentrer toutes les dispositions antérieures sur la matière. Actuellement c'est le suffrage universel direct qui nous régit et nous sommes heureux de le constater. Malgré les critiques, parfois violentes que l'on a dirigées contre lui, malgré les réserves justes quelquefois et les inconvénients vrais que d'ailleurs toute loi humaine doit nécessairement contenir, il n'en reste pas moins ce

fait que c'est encore le moyen le plus simple et le plus juste qui soit à la disposition de l'électeur. Il contient en lui le germe, le ferment de l'idée démocratique telle que nous la concevons : en déclarant comme il le fait, que tout citoyen, sous certaines conditions d'honorabilité, d'indépendance et d'âge, par ce fait qu'il est citoyen, a le droit de voter, c'est-à-dire de se poser le problème de la vie publique, non seulement il a anobli l'individu, mais encore il a réveillé chez lui la compréhension parfaite de ses devoirs et de ses droits sociaux, loin desquels on l'avait tenu trop longtemps jusqu'ici. Qu'il y ait des progrès à accomplir encore, qu'il soit davantage éduqué, c'est là l'œuvre des penseurs et aussi du temps ; mais il nous suffit que nous ayons le principe ; si comme nous le croyons, il est juste, il est vrai, nous sommes persuadés qu'il demeurera malgré tout et des conséquences heureuses au point de vue social en découleront.

Donc c'est le suffrage universel qui est la règle : les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel, (art. 14, § 1er). Remarquons enfin que là est le but de la décentralisation : il faut non seulement appeler le plus grand nombre possible de citoyens à l'administration des affaires de leur pays (éligibles), mais encore remuer toute la masse des électeurs qui s'intéresse elle-même par là à ces mêmes affaires (électeurs) ; rien ne pouvait mieux remplir ce dernier but que le suffrage universel ; en ce sens la loi de 1884 est décentralisatrice ; mais ici on peut

ajouter que le législateur ne pouvait agir autrement, étant donné la place définitive que cette institution avait prise dans nos mœurs politiques.

Comme conclusion logique à tout ceci, nous devons nous poser deux questions que nous formulerons ainsi : par qui sont nommés les conseillers municipaux ? Qui peut être nommé conseiller municipal ? Comme nous nous attachons surtout aux principes, nous laisserons de côté les formalités intrinsèques qui président au vote, au bureau de vote, aux cartes électorales, au scrutin, au dépouillement du scrutin, aux contestations qui peuvent s'élever et à leur règlement : elles ne touchent que de très loin notre sujet et d'ailleurs sauf pour les contestations et leur règlement, ce sont les mêmes règles que celles des élections législatives. Bornons-nous simplement à indiquer que tout ce qui concerne la police de la salle, est laissé au président du bureau de vote et qu'aucun électeur ne peut entrer armé dans la salle de scrutin. Ceci dit, qui nomme les conseillers municipaux ? C'est l'article 14 qui nous répond : « Sont électeurs, « tous les Français âgés de 21 ans accomplis et n'étant « dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. » Voilà le principe : voyons-en maintenant l'application. Une seule liste existe: qui comprend-elle ? La loi de 1884 ne pouvait certes pas conserver le système censitaire qui aurait été en désaccord profond avec le principe qu'elle venait de poser : remarquons pourtant, en passant, que cette anomalie existe pour le régime que nous avons car on a voulu édifier le régime par-

lementaire sur un cadre qui a déjà supporté et qui a été construit pour un régime impérial. La liste comprend les électeurs qui habitent la commune depuis six mois au moins avant la clôture des listes électorales, ceux aussi qui ont leur domicile réel dans la commune (et le mot réel est employé au sens juridique du mot, c'est-à-dire légal). On voit donc que l'universalité des électeurs est complète. Il suffit de résider pendant six mois dans une commune pour pouvoir y être électeur. Voilà pour la condition du domicile, réel ou simplement accidentel [1]. Il semble que, dans la disposition qui va suivre, on ait tenu un certain compte de l'impôt, en ce sens qu'on a conservé quelques-unes des anciennes prérogatives qui appartenaient aux plus forts imposés. En effet, il est dit : la liste comprend... 2° : « Ceux qui y (dans la commune) auront été inscrits au rôle des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et s'ils ne résident pas dans la commune ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. » On peut se demander quel est le but qu'on a poursuivi en maintenant ainsi une disposition de la loi du 7 juillet 1874, sauf le délai d'un an qui était compté. Il ne faut pourtant rien exagérer et si en principe, nous devons combattre cette disposition, en fait, il nous semble qu'il y a des circonstances atténuantes en sa faveur ; d'abord il n'y a aucune côte de fixée,

[1] Ce mot accidentel peut prêter à confusion. En parlant du domicile réel nous voulons dire le domicile légal ; en parlant du domicile accidentel, nous voulons dire le domicile de fait.

aucune somme au-dessous de laquelle on sera frappé d'incapacité totale : ensuite n'est-il pas vrai de dire que dans une commune la grande majorité des électeurs, la presque unanimité sont inscrits soit au rôle d'une des quatre contributions, soit au rôle des prestations en nature, et que dès lors, la portée de cette disposition serait plutôt décentralisatrice, puisque elle aurait seulement pour but de n'oublier aucun citoyen, sauf les indigents ? Ce sont peut-être ces considérations qui ont prévalu : nous disons peut-être, car aucune discussion n'a été élevée sur ce point : il faut regretter alors que cela n'ait pas été dit, parce qu'on laisse supposer qu'on a voulu le maintien d'un texte que l'on ne s'explique guère.

Sont encore inscrits sur la liste :... les fonctionnaires et les ministres des cultes reconnus par l'Etat, qui sont assujettis à une résidence obligatoire sans qu'ils soient résidents depuis six mois. Enfin, les Alsaciens Lorrains, qui, aux termes du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française y sont aussi admis. Nous avons ainsi examiné la catégorie de ceux qui peuvent être portés sur la liste électorale devant servir à la nomination du Conseil municipal : nous avons dit tout à l'heure qu'il y avait des incapacités et des incompatibilités.

La règle, généralement admise, est que même le suffrage universel a besoin d'une certaine confiance en lui-même et exige des garanties ; si l'on excepte la grande incapacité dérivant de la profession du soldat, qui est basée sur cette idée que l'armée doit

être au-dessus des luttes de partis et rester la protectrice et la sauvegarde de la patrie, il existe néanmoins certains cas différents d'incapacité et c'est l'article 32 qui nous renseigne à ce sujet : tout individu qui est privé de ses droits électoraux, qui a été frappé par une condamnation énumérée dans le décret organique du 2 février 1852, modifié par l'article 22 de la loi du 30 novembre 1875 et par la loi du 24 janvier 1889, tout individu qui est pourvu d'un conseil judiciaire ne peut être conseiller municipal. Ce sont deux cas d'indignité, au moins pour le premier. Quant au second, quelques auteurs [1] déclarent bien qu'il présente un caractère un peu différent, sans indiquer d'ailleurs lequel. Il est certain que celui auquel on éprouve le besoin de donner un conseil judiciaire ne présente pas moralement toutes les garanties nécessaires pour gérer la fortune publique, pour la raison qu'il a dissipé la sienne ; mais il faut reconnaître aussi que cette exclusion frappe l'individu d'une véritable indignité, puisqu'elle le prive d'une des attributions essentielles à la condition de citoyen. Cette disposition n'existait d'ailleurs pas dans la législation antérieure (art. 9 loi du 5 mai 1855) et on se demande avec quelque surprise pourquoi elle a été introduite en 1884. Dans une réforme de notre loi, il serait bon à notre avis de la supprimer ; s'il est avéré que tel citoyen qui figure sur une liste municipale a un conseil judiciaire, ses amis ne

[1] Morgand. Loi municipale, art. 32, page 179

lui feront pas l'injure de le porter ; si le fait n'est pas connu de ses concitoyens et qu'il soit élu, rien ne prouve qu'au milieu de ses collègues il pourra donner cours à son penchant naturel ; au point de vue pratique ce sont là des raisons qui prouvent l'inutilité de cette mesure, au point de vue théorique pourquoi frapper cet individu qui n'a, somme toute, que dissiper sa propre fortune d'une pareille incapacité, alors que surtout rien ne l'empêche d'être électeur. C'est une mesure excessive qui a pour but de restreindre — et c'est ce pourquoi nous la combattons — la fonction municipale. Ce n'est pas tout. Il y a d'autres individus qui ne peuvent être conseillers municipaux ; il y a d'abord les indigents, ceux qui sont secourus par la commune et ensuite les domestiques exclusivement attachés à la personne ; la considération qui a fait exclure ces deux catégories d'individus est une raison d'ordre pratique ; on a voulu garder intactes l'indépendance du scrutin et la sincérité du vote; on a cru, à tort ou à raison, à tort à notre avis pour les domestiques, que leur situation ne leur permit pas d'exercer leurs fonctions, s'ils y étaient amenés, d'une façon convenable et surtout désintéressée. Quoiqu'il en soit, ces expressions sont limitatives et de droit étroit, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être étendues ; la jurisprudence est très sévère sur ce point et on ne saurait trop l'approuver. Au-dessus de cette incapacité que nous pourrions appeler absolue, puisqu'elle s'applique à tous les citoyens et qui résulte des ter-

mes mêmes de l'article 32, nous avons une inéligibilité relative qui résulte de l'art. 33 et qui frappe certains individus dans le ressort duquel ils sont nommés. Cet article 33 est curieux et voici pourquoi : il édicte une inégibilité relative, en ce sens que les personnes visées, sauf la réserve de l'art. 34 s'entend, ne sont inéligibles que dans la commune de leur ressort ou arrondissement et qu'en dehors, toujours sauf l'art. 34 suivant, ils peuvent être élus. Mais il édicte aussi une inégibilité absolue, en ce sens que certains d'entre eux ne peuvent pas dans cette même commune opter entre leurs fonctions d'employés, par exemple, et leur mandat de conseiller. Et c'est ici que le point de vue auquel se place le législateur est très critiquable : la loi du 5 mai 1855, si elle les écartait du conseil, ne les frappait pas pour cela d'une inéligibilité absolue en ce qui concerne leur personnalité ; ils pouvaient opter et aujourd'hui ils ne le peuvent plus. C'est une aggravation dont on ne saisit pas trop bien la portée ; sans doute ils sont, de par leur situation et nous visons ici plus particulièrement les § 5 et 10 de l'art. 33, sous la complète dépendance du conseil municipal ; mais il nous semble qu'on est allé trop loin et qu'on aurait pu placer ces individus à l'art. 34 suivant auquel nous arrivons. D'ailleurs l'examen de la jurisprudence à ce sujet nous convaincrait facilement et elle n'accorde cette qualité qu'aux seuls employés réellement salariés sur le budget communal et les

exceptions qu'elle apporte à la règle posée sont très étendues [1].

Nous en arrivons à la troisième catégorie de personnes dont leurs fonctions leur interdisent d'être conseillers municipaux, c'est l'article 34 : nous y trouvons le préfet, le sous-préfet, le commissaire et l'agent de police, le gouverneur, etc... La législation antérieure s'arrêtait là et déclarait que ces personnes ne pouvaient pas être conseillers municipaux. La loi de 1884 a été plus libérale sur ce point que ses devancières, elle a décidé que ces incompatibilités n'étaient pas absolues en ce sens qu'on pouvait opter. Un sous-préfet est-il élu conseiller municipal? Il a un délai de 10 jours pour opter entre son mandat et sa fonction et s'il laisse écouler le délai imparti, il est réputé avoir conservé sa fonction. Cette disposition est, disons-nous, très libérale et pourtant la Chambre des députés ne l'avait pas votée dans sa première délibération ; c'est le Sénat qui a cru devoir en prendre l'initiative ; c'était une excellente mesure puisqu'il s'agissait de reconnaître à des citoyens leurs droits électifs.

Nous avons donc vu qui nommait les conseillers municipaux et qui pouvait être conseiller municipal.

[1] Ainsi les vétérinaires chargés de l'inspection des abattoirs, l'horloger chargé de remonter l'horloge communal, les médecins chargés de la médecine gratuite, les médecins des dispensaires, les médecins chargés de l'inspection des écoles, les notaires. avocats, avoués qui prêtent leur ministère à la commune, etc., sont éligibles et ne rentrent pas dans l'art. 33 § 10. Voir à ce sujet Morgand, Loi municipale, p. 209.

Nous n'avons pas parlé de l'âge qui est de 25 ans et de la règle générale qui comprend — sauf les exceptions que nous venons de parcourir — tous les électeurs. Examinées en soi, ces dispositions sont essentiellement décentralisatrices et les efforts du législateur de 1884 ont été, sur ce point, constants et voulus. Il est complètement revenu au système du suffrage universel, en supprimant cette dualité de liste qui compliquait inutilement les rouages et qui était trop sévère quant à la durée du domicile exigé.

Formation des Conseils Municipaux

Pour apporter quelque clarté indispensable dans des matières quelque peu ardues, nous allons prendre successivement dans ce paragraphe d'abord, le nombre des conseillers municipaux et ensuite la durée de leur mandat et plus particulièrement les causes qui peuvent abréger cette durée ou suspendre seulement l'exercice de leurs droits, les causes de dissolution et de suspension.

C'était sans aucun doute une question délicate qui se posait dans la fixation du nombre des conseillers municipaux, car l'on devait tenir compte à la fois et des intérêts des grandes villes urbaines et de ceux des petites communes rurales. Il faut regretter ici que la loi du 5 avril 1884 ne soit pas allée plus loin et se soit arrêtée aux règles formulées dans l'article 6 de la loi du 5 mai 1855 ; en effet, l'un des principaux avantages de la décentralisation, celui-là

même sur lequel elle repose, est certainement d'appeler aux affaires le plus grand nombre possible de citoyens, afin de développer, dans la plus grande mesure du possible aussi, la liberté communale et l'initiative individuelle. Il semble que les auteurs de la loi, s'ils ont aperçu le principe, ont mis un soin jaloux à ne pas le suivre et à ne pas regarder l'application qu'on en faisait au dehors. L'article 10 de la loi du 5 avril 1884 fixe un minimum (10 membres dans les communes de moins de 500 habitants) et un maximum (36 dans celles qui ont plus de 60.000 habitants). C'est ici qu'apparaît l'inconvénient qui découle de l'unité de législation et s'il est vrai, comme on l'a fait remarquer que dans les petites communes, une vingtaine d'individus suffisent pour leur administration, il est non moins vrai aussi, que dans les grandes, 36 sont absolument insuffisants. D'ailleurs, la Chambre des députés était allée un peu plus loin et malheureusement son exemple n'a pas été suivi par le Sénat et l'augmentation proposée a été repoussée par un argument qui mérite d'être signalé dans sa simplicité : « Pourquoi, a dit le rapporteur, changer un système dont le fonctionnement n'a donné lieu à aucune réclamation? La bonne gestion des affaires communales exige-t-elle une augmentation? Il ne peut y avoir aucune autre question que celle-là et sur ce terrain, la commission a été unanime pour la négative [1] ». Sans doute peut-être n'y avait-il eu

[1] Rapport de M. Demôle au Sénat.

jusqu'à ce jour aucune réclamation, mais cela prouvait-il que le système ancien fût excellent ? Il convenait peut-être, aux élus et aux populations de l'époque, mais est-ce à dire qu'un changement comme celui que proposait la Chambre n'eût pas amélioré sensiblement l'état général des individus en les orientant vers une administration plus large et en les y conviant plus nombreux. Voilà où était la question et c'est véritablement nier le progrès social que de soutenir un pareil système. Il y a cent ans, personne ne se plaignait de la diligence qui était, ou à peu près, le seul mode de transport et de locomotion ; fallait-il le conserver par ce fait seul ? Sans doute, dans notre matière, les effets heureux seraient plus lents, mais pourtant dire que l'on conserve le principe de la loi de 1855, pour cette seule raison que jusqu'à présent on l'a subi sans trop de protestation, c'est faire toucher du doigt les conséquences désastreuses pour les populations, d'un siècle de centralisation. La Chambre des députés variait entre 10 et 44, et c'était certainement plus logique. D'ailleurs dans les pays qui nous entourent, ou dans la plupart tout au moins, ces chiffres-là sont dépassés et dans des proportions assez considérables. En Italie, le Conseil municipal peut comprendre jusqu'à 80 membres, c'est une véritable assemblée, dont les assises ont une grande importance et où les affaires de la commune sont largement discutées. A quoi bon poser des principes ? Pourquoi nommer une commission de décentralisation qui a eu, il faut le reconnaître, le grand

mérite de travailler sérieusement, mais dont les résultats ont été si peu en harmonie avec les généreuses aspirations qui animaient tous ses membres?

Et qu'on ne vienne pas nous objecter des raisons de fait comme par exemple celle-ci : Si un conseil municipal est trop nombreux, on risque de voir la politique s'introduire dans les discussions, qui s'éterniseront, et cette assemblée devenir elle-même un lieu de débats oiseux et violents, sans aucun profit pour la bonne administration des affaires de la commune. Nous répondons à tout ceci d'abord qu'il y a des remèdes à une pareille situation, et qu'ensuite ce sont là, en l'espèce, des affirmations gratuites et contingentes, dont rien ne peut faire prévoir la réalisation. Et en admettant même que cela fût, serait-ce la faute du principe? Nous ne le croyons pas et voici pourquoi : c'est que précisément son application est en contradiction formelle avec ce genre d'administration. Si on fait des conseils municipaux ce qu'ils doivent être, des corps qui ont pour fonction unique et principale d'administrer la commune avec tous ses intérêts multiples et variés, si on éveille chez les citoyens cet amour désintéressé des choses de leur cité, si on donne à leur activité une orientation définitive dans le sens de l'administration de leur pays, ne sera-ce pas un puissant dérivatif et cette mission n'absorbera-t-elle pas toute la vie d'un individu? Mais quand on nous oppose de pareils arguments, ce n'est ni plus ni moins le procès de la centralisation que l'on fait et on facilite singulière-

ment notre tâche. Ceci dit, concluons : à notre avis, le chiffre des conseillers municipaux est encore trop petit au moins à partir des communes qui ont plus de 2 500 habitants et la proportion devrait aller grandissant. Si l'on organisait le « canton communal », la situation ne serait pas la même et la solution qui apparaîtrait la mieux appropriée aux nécessités, serait de nommer une dizaine de délégués par sections.

Les conseillers municipaux sont élus pour quatre ans ; c'est l'art. 41 qui nous le dit. La durée du mandat municipal a présenté des variations assez nombreuses ; sous le régime de la loi de 1831 elle était de six ans ; en 1855 elle est rabaissée à cinq avec renouvellement intégral ; en 1867 (art. 18) il a été élevé à sept ans, mais cette disposition ne fut jamais appliquée car elle fut abrogée par la loi du 22 juillet 1870 (art. 4). Enfin la loi du 14 avril 1871, qui a régi cette matière jusqu'en 1884, avait dit que ce mandat n'excéderait pas trois ans. Nous n'avons pas à discuter ici la cause de ces changements qui sont l'écho fidèle des situations politiques dans lesquelles ils sont intervenus ; sept ans, c'est trop long disent les uns ; trois, trop court disent les autres. Si nous nous plaçons au point de vue seul des intérêts communaux, nous adopterons la période de quatre ans qui a été suivie par la loi de 1884. Pour les régimes comme l'empire, une durée de sept ans avait l'immense avantage de retarder la consultation du suffrage universel ; sous un régime parlemen-

taire, où tout pouvoir nait de l'élection, où le suffrage universel est à la base de toutes nos institutions, cette consultation doit nous donner plein espoir et mieux, il nous apparaît que plus les périodes seront rapprochées, plus la masse du corps électoral tout entier se passionnera aux questions qui intéressent le pays ; quatre ans nous semblent être une époque d'assez longue gestion, d'autant que, les conseillers municipaux étant rééligibles, il appartient aux électeurs de redonner leur confiance à ceux qui n'en ont pas démérité. Peut-être pourrait-on, afin d'appeler plus sûrement encore tous les citoyens à l'administration, insérer dans la loi que les conseillers sortant seront inéligibles pendant la période de quatre ans qui suivra, mais il resterait à étudier de plus près cette question qui, présentée à priori sous cette forme, risque d'aller à l'encontre même du but que nous poursuivons [1]. Cette durée de quatre ans a, d'ailleurs, quelques exceptions; elle peut être abrégée en cas de dissolution du conseil municipal ; d'autre part, ce même conseil peut être suspendu.

Nous avons la bonne fortune ici de suivre en tous points le législateur de 1884, qui s'est rapproché complètement de la véritable doctrine démocratique

[1] Et, en effet, en les rendant inéligibles pendant la législature qui suivra, on assurera bien sans doute un roulement dans les hommes appelés aux dites fonctions. Mais aussi on va créer une incapacité nouvelle, relative et il faut se demander alors si les inconvénients de cette dernière ne seraient pas supérieurs aux avantages de la situation proposée.

et décentralisatrice. La justification du droit de dissolution s'impose à nos esprits et est facile à faire : l'Etat, qui a pour mission de donner aux communes un large champ d'activité dans le domaine de l'administration, a aussi pour mission non moins étroite de sauvegarder pourtant son unité et de réprimer d'une façon rigoureuse tous les actes qui tendraient à l'ébranler et à l'amoindrir. Si d'aventure un conseil municipal violait ouvertement et systématiquement la loi, refusait (et cela s'est vu) de voter le budget communal, il y aurait urgence, dans l'intérêt même de la commune, de consulter aussitôt les intéressés, le corps électoral ; le droit de dissolution apparaît comme une nécessité et, étant donné, d'autre part, les motifs graves qui amènent toujours cette décision, on ne peut qu'approuver l'autorité qui la donnera (art. 43). C'est un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres. Mais si ce droit doit être maintenu, on n'a pas voulu qu'il put s'exercer d'une façon arbitraire et c'est en quoi la loi de 1884 a innové d'une façon très heureuse sur la loi de 1855 qui armait le pouvoir central d'un véritable droit de vie et de mort sur les conseils élus (art. 13 de la loi du 5 mai 1855). On a déplacé le principe, et avec raison on a maintenu le droit de dissolution, non pas tant dans l'intérêt de l'Etat que dans celui de la commune, et ce qui le prouve ce sont les restrictions que l'on a apportées à l'exercice de ce droit ; le décret est motivé et cette obligation est suffisante pour écarter l'arbitraire ; il est pris en

conseil des ministres et surtout le renouvellement doit se faire dans les deux mois qui suivent ce décret (art. 46). Hâtons-nous d'ajouter d'ailleurs que le pouvoir exécutif use très modérément de ce droit et ne s'en sert que dans des cas qui se représentent presque toujours les mêmes et dont le type est le suivant: il arrive souvent que le conseil municipal se fractionne en deux parts égales qui s'obstinent l'une et l'autre dans leur position et rendent ainsi toute délibération impossible ; il vaut mieux en référer au corps électoral; rarement peut-être un autre motif a été invoqué.

En ce qui concerne la suspension, la question peut se poser de savoir si c'est plutôt une mesure conservatoire en quelque sorte des intérêts communaux qu'une main mise un peu indirecte de l'administration préfectorale sur l'administration communale. Si, en effet, le droit de dissolution, à raison même de son caractère de gravité, s'explique comme un remède infaillible à une situation dangereuse, il n'en est pas de même certainement de la suspension qui apparaît un droit exhorbitant pour l'administration préfectorale, qui peut ainsi suspendre la vie communale. Ajoutons que ce droit a été très contesté, qu'il a fait l'objet de discussions passionnées et que la commission a dû le réduire sensiblement et le restreindre à une durée d'un mois ; le préfet, s'il y a urgence, peut, par arrêté motivé, suspendre le conseil pendant un mois. Il doit en référer immédiatement au ministre de l'Intérieur (art. 43 in fine). On

peut se demander, puisque ce droit de suspension n'est en somme qu'une mesure d'instruction préalable, pourquoi il a été maintenu ; il engage complètement la responsabilité du préfet et sa nécessité n'apparaît plus d'une façon aussi évidente que pour le droit de dissolution. Ou bien il ne fait que préparer la dissolution et cette situation n'existe que pour des cas graves ; ou bien il y a urgence et alors pourquoi cette mesure préparatoire qui retarde la solution à intervenir et, s'il n'y a pas urgence, ce droit devient simplement alors une peine disciplinaire et répressive, que nous ne pouvons pas admettre et que nous verrions volontiers retirer des mains du préfet.

§ 2. — *Attributions du Conseil Municipal. Ses actes.*

Nous arrivons ici à la partie la plus importante de notre travail ; il est bien certain que c'est là le cœur de la question, il ne s'agit pas seulement pour qu'il y ait réellement décentralisation, que la nomination des maires et adjoints soit arrachée aux pouvoirs publics, à l'Etat, il faut encore qu'une fois élus ces personnalités agissent dans la plénitude de leurs droits sous la seule réserve d'un contrôle plus ou moins étendu. Et voilà comment nous arrivons à étudier, d'une façon sommaire il est vrai, la tutelle administrative, ce qu'elle est en réalité et comment la loi de 1884 a compris le contrôle que l'Etat devait exercer. Cette question a été controversée ; on sentait bien que de la solution donnée dépendait ou le

succès ou la ruine de l'œuvre qu'on allait entreprendre. Disons tout de suite que l'œuvre accomplie a le grand mérite d'avoir posé des règles précises et certaines dont les heureuses conséquences n'ont pas tardé à se faire sentir.

Même pour les partisans les plus ardents de l'autonomie communale, l'idée d'un contrôle de l'Etat n'a jamais été repoussée et M. de Lanessan qui dans la deuxième discussion de la loi avait présenté un contre-projet, disait : « toute la pensée de ce contre-projet se résume en ceci : d'une part rechercher quelles sont les limites des pouvoirs qu'il faut accorder aux communes, étendre ces limites autant que possible, sans que l'unité de la nation soit compromise ; d'autre part, créer un contrôle sérieux qui ne permette pas aux représentants de la commune d'abuser de la puissance dont les électeurs les ont revêtus». Et M. Goblet qui à ce sujet avait prononcé un discours dans le même sens, reconnaissait avec tout le monde qu'un contrôle sérieux était nécessaire et utile. La commune devait-elle être en état de minorité complète ? Que penser de cette tutelle humiliante d'auparavant ? Allait-on la laisser se perpétuer au nom même du principe de la décentralisation ? Deux systèmes se firent jour pour savoir d'abord à qui on la remettrait. La laisserait-on, comme par le passé, aux mains du pouvoir exécutif, de l'Etat ou bien au contraire l'abandonnerait-on aux Conseils généraux et commissions départementales ?

Il semble que cette dernière opinion fut mieux dans la logique des choses et plus conforme à l'esprit qui a certainement présidé à la confection de la loi. Il eut été en effet logique, du moment qu'on admet le système représentatif et puisque le referendum est impraticable, de conférer aux conseils généraux la tutelle des communes du département. Corps élu, appelé à donner son avis sur une foule de questions intéressant les communes, appelé à trancher même définitivement les sectionnements, il semble qu'il était mieux placé que personne pour exercer cette tutelle, ce contrôle. Elle était aussi plus conforme à l'esprit de la loi qui voulait avant tout une loi décentralisatrice et qui à ce point de vue aurait réalisé un progrès immense en faveur de cette idée. Ce système ne prévalut pas et ne pouvait pas prévaloir en 1883-1884. C'eut été trop bouleverser de fond en comble l'administration tout entière, alourdir d'une façon peut-être trop rapide la responsabilité du Conseil général que la loi de 1871 avait libéralement doté et d'autre part il semble assez naturel étant donné la définition à laquelle nous nous sommes arrêté au début de ce travail, que cette tutelle revienne de droit à l'Etat. En effet l'Etat. administrativement parlant, est la seule personnalité qui possède pleinement tous les droits de puissance publique et privée ; seule, à ce point de vue, elle est complète et elle résume dans ses attributions le pourquoi des autres institutions. En permettant à la commune d'exister, au département de se fonder, l'Etat a sans doute subi la néces-

sité d'assurer la satisfaction de besoins nouveaux, mais malgré cela, il n'a fait que déléguer en quelque sorte et au début tout au moins, aux autres personnes administratives qui le composent, une quantité minima de droits et de devoirs ; élargissez tant que vous voudrez ce cercle, accordez à la commune des garanties, des libertés de plus en plus grandes, sans arriver pourtant jusqu'au divorce complet car alors on serait dans le domaine de l'autonomie communale, il n'en reste pas moins cette vérité qui découle de la nature même des choses à savoir que l'Etat est seul compétent pour dire jusqu'où il reculera la limite. Cette théorie dans l'esprit de ceux qui la proposent et la soutiennent est aussi logique que celle que nous avons examinée avant. Nous avons ajouté que la tutelle ne pouvait pas à cette époque aller ailleurs qu'à l'administration supérieure, qu'à l'Etat. Et en effet, après la guerre désastreuse de 1870, après le mouvement communal qui fut si tragiquement réprimé, après les crises qui avaient secoué si violemment le pays dans l'espace de quelques années, parler d'un mouvement décentralisateur trop accentué, s'en faire le théoricien et le soutenir énergiquement dans la discussion devant les Chambres, eut été un langage qu'on n'aurait peut-être pas compris. Il fallait songer à la réunification du territoire, à l'apaisement général, à la réorganisation des finances et de l'unité morale du pays ; en un mot il fallait de nouveau armer l'Etat, le mettre au-dessus de toutes les atteintes, le fortifier un peu. Ce qu'on

avait pu faire pour le département en 1871, on ne pouvait pas le faire pour la commune en 1884, parce que peut être la commotion eût été plus violente, plus profonde aussi. Donc la tutelle fut conservée à l'administration supérieure et pour certains cas que nous verrons sous peu, une autorisation préalable est nécessaire à peine de nullité, pour que les délibérations du Conseil municipal soient exécutoires. L'argument le plus fort qui ait été produit contre ce système par les partisans du système opposé est celui-ci : la tutelle, si elle était remise aux mains du Conseil général ou de la commission départementale serait plus efficace, car il ne faut pas perdre de vue que ce sont les mêmes électeurs, le même corps électoral qui élisent les conseillers municipaux et les conseillers généraux ; ces derniers ayant à répondre de leur gestion devant les premiers, il est probable qu'ils apporteraient à l'examen des délibérations qui leur seraient soumises un soin plus scrupuleux, plus attentif qu'un fonctionnaire de l'Etat. L'argument nous le savons a été repoussé. M. de Lanessan avait présenté un contre-projet dont nous avons déjà parlé et dont nous nous sommes en partie approprié déjà les idées générales en ce qui concerne le canton et la fusion des petites communes en canton ; à son point de vue il allait jusqu'à l'autonomie communale complète et à partir de ce moment nous ne le suivons plus. Il se refuse à admettre le moindre contrôle administratif sur les actes des conseils municipaux, il n'admet la nullité de plein droit que lorsque il y a

violation de la loi. Il repousse les deux systèmes que nous avons examinés. Le contrôle du Conseil général ? Il ne le croit pas efficace ; il nie d'une façon catégorique la compétence de ces élus en matière administrative ; il fait comprendre aussi que le Conseil général, issu du même corps électoral que le Conseil municipal, n'aura pas l'autorité voulue pour imposer sa décision et que le second ne voudra jamais se croire l'inférieur hiérarchique du premier. Le contrôle de l'Etat ? Il peut se présenter de deux façons : ou bien ce sera le pouvoir législatif et il n'y faut pas penser car cela ferait perdre un temps considérable aux Chambres et puis tout le monde connait la façon plutôt expéditive avec laquelle sont votés en fin ou en commencement de séance les projets de loi d'intérêt local. Il ne reste donc que le contrôle du pouvoir exécutif qu'il repousse aussi ; il n'admet le contrôle qu'en cas de violation de la loi ; mais ici le contrôle se ferait automatiquement par la seule constatation de la nullité. Il ne se faisait d'ailleurs aucune illusion sur le sort qui était réservé à son contre-projet qui fut repoussé à une énorme majorité. Il ne faut pourtant pas se méprendre sur la portée de ce contre-projet qui parut, à cette époque du moins, un peu révolutionnaire et d'une conception un peu hasardée ; transformer aussi radicalement la base même de notre organisation administrative, supprimer d'un seul coup tout contrôle, sauf celui qui peut rechercher la violation de la loi, c'était la dernière expression de ce qui pourra peut être arriver un jour ;

mais il faut reconnaître que c'était un peu prématuré vers 1884 et cela seul explique son insuccès.

Quoiqu'il en soit, la loi du 5 avril 1884 a pris sur cette grave question de la tutelle administrative de bonnes résolutions et a exprimé très clairement comment elle la comprenait et quelle était la place qui devait lui être réservée [1].

Elle a renversé le principe et a montré ici, la seule fois peut être, que l'intérêt communal, l'affranchissement communal seul était en vue. En effet la loi de 1837 posait comme règle générale que toutes les délibérations du Conseil municipal devaient être soumises à l'approbation de l'administration supérieure pour être définitivement exécutoires. A cette règle générale quatre exceptions seulement étaient faites [2]. D'après la loi de 1867, on avait bien ajouté

[1] La loi de 1884 n'a pas élargi quant à la nature des attributions le cadre qui avait été déjà tracé par les lois antérieures. Comme auparavant les Conseils municipaux ont gardé leurs quatre principales attributions : ils prennent des délibérations (exécutoires ou non par elles-mêmes); ils donnent des avis ; ils émettent des réclamations ; ils font des vœux. On comprend aisément que dans cette énumération, la seule partie qui soit intéressante d'étudier à notre point de vue est seulement la première catégorie ; car selon le plus ou moins grand nombre de délibérations qui seront exécutoires, on aura plus ou moins décentralisé. Quant aux trois autres, quelque importance qu'elles aient dans une étude exclusive de la loi, elles ne sauraient être retenues, car elles ne sont jamais obligatoires ni surtout définitives.

[2] Art. 17 de la loi du 18 juillet 1837. — Les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les conditions des baux à terme ou à loyer dont la durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres biens ;

quelques exceptions de plus mais c'était tout ; cette règle avait toujours prévalu ; puis étant donnée la force des idées justes, il s'est trouvé que peu à peu l'exception est devenue la règle, règle qui a été posée par la loi du 5 avril. L'article 61 est formel dans ses termes : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». C'est lui et lui seul, qui désormais est le maître absolu de la commune ; ce sont ses délibérations qui feront force de loi ; seulement il y a des cas et c'est l'art. 68 qui les donne, où l'autorisation préfectorale doit être demandée pour que la délibération soit exécutoire. Et nous assisterons ici au même travail, mais en sens inverse que nous avons remarqué tout à l'heure. On pourrait même construire en quelque sorte une courbe géométrique avec les données que nous pos-

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4° Les affouages en se conformant aux règles forestières ;

Art. 1 de la loi du 28 juillet 1867. — Les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations les affaires ci-après désignées, savoir :

1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ;

2° Les conditions de baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune pourvu que la durée du bail ne dépasse pas 18 ans ;

3° Les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature ne dépasse pas le cinquièm des revenus ordinaires de la commune, ni en aucun cas une somme de 50.000 francs ;

sédons. Avant 1837, le chaos, l'infini comme disent les mathématiciens ; rien de bien distinct, rien de bien précis ; en 1837, formation des Conseils municipaux ; règle : toutes les délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées ; à ce principe quelques rares exceptions. En 1867, les exceptions ont grandi en nombre ; en 1884, l'exception devient la règle : toutes les délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, sauf celles (assez nombreuses il est vrai) pour lesquelles il sera nécessaire de recourir à une autorisation. Et maintenant nous arrêtons là notre courbe ; mais nous pourrions peut être la continuer et peut être en 1920, 1950, toutes ces exceptions auront-elles disparu peu à peu, en sorte que les Conseils municipaux seront les maîtres chez eux, sauf toujours sur les questions qui touchent de

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ;

6° Le tarif des concessions dans les cimetières ;

7° Les assurances des bâtiments communaux ;

8° L'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est pas encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières ;

9° L'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions, ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamations. En cas de désaccord entre le maire et le Conseil municipal la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet.

Art. 6, même loi. — L'art 18 de la loi du 18 juillet 1837, est applicable aux délibérations prises par les Conseils municipaux en exécution des articles 1, 2, 3, qui précèdent.

très près l'ordre public en général et qui rentrent dans les attributions essentielles de l'Etat. Où ira-t-on dans cette voie ? Il n'est pas permis d'affirmer quoi que ce soit : parce qu'il n'y aura pas, à cette époque, que la société administrative qui aura sans doute subi de grands changements, mais aussi et surtout la grande société économique, le monde du travail.

Cet article 61 et les suivants et surtout l'art. 68 n'ont pas été votés sans de grosses difficultés qui devaient nécessairement se présenter. D'abord contre la thèse de la loi, il y avait les partisans enragés de la centralisation administrative, les adversaires irréductibles de notre système et avec eux tous les monarchistes, plus ou moins ralliés à la République, qu'ils avaient contribué à faire malgré eux, mais aussi tous les bonapartistes, partisans d'un pouvoir exécutif tout puissant. A côté des arguments de principe, auxquels nous avons si souvent répondu, et dont toute notre étude n'est qu'une longue réfutation, on a fait au projet de loi de 1884 et sur cet article 61 un reproche qu'il faut retenir. On a dit qu'en donnant ainsi au Conseil municipal le droit de régler les affaires communales, on allait permettre à une majorité quelquefois très faible d'opprimer la minorité dans la commune et dès lors l'autorité supérieure apparaissait ici comme le bon père de famille, le pouvoir pondérateur par excellence, qui aurait garanti les intérêts de cette minorité. L'argument était spécieux. Mais, a-t-on répondu avec

quelque raison, si les intérêts particuliers n'avaient à leur disposition pour faire respecter leurs droits, pas d'autre moyen que cette ingérence administrative, passe encore ; mais l'intérêt particulier lésé qui s'appuie sur un droit, peut se faire reconnaître ce droit par la juridiction administrative et on ne peut pas dire que les intérêts d'une minorité seront sacrifiés par ce seul fait qu'un Conseil municipal décidera souverainement.

Maintenant que le principe est posé à savoir : que les délibérations du Conseil municipal sont exécutoires par elles-mêmes, il faut voir les exceptions qui y ont été apportées. Mais auparavant il serait peut être bon de voir les sanctions que comporte l'infraction commise à l'art. 61 et 68 et étudier la nullité de plein droit et l'annulation de certaines délibérations. L'article 63 nous énumère les délibérations nulles de plein droit et les cas sont très restreints : ils sont au nombre de deux : violation de la loi et délibération portant sur un objet en dehors de ses attributions, et ce n'est que trés naturel ; et c'est la seule réponse à faire à ceux qui prétendent que les décentralisateurs sont des « autonomistes » convaincus et veulent faire des petits Etats dans l'Etat. Non ! par ce seul fait que nous introduisons dans le texte de notre loi cette disposition, et tant que nous la maintiendrons, c'est que nous ne voulons pas arriver à l'autonomie complète, à la liberté qui n'en serait plus une, et c'est que nous reconnaissons au-dessus des intérêts communaux, l'intérêt public et social, la loi émana-

tion directe de la volonté de la nation, la nation elle-même. Et cette nullité, comme toutes les nullités de plein droit peut être opposée à toute époque et proposée à toute époque aussi (art. 64). L'art. 64 a même prévu le cas de « délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet ». Mais il faut qu'elle soit demandée par la partie lésée ou même par tout contribuable de la commune dans un délai de quinzaine à partir de l'affichage à la porte de la mairie et le préfet statue dans un délai d'un mois; sa décision n'est pas sans appel et l'art. 67 renvoie tout le monde devant le Conseil d'Etat. Comme on le voit, ces dispositions libérales avaient pour effet de protéger dans les communes les intérêts des tiers. La nullité de plein droit qui résulte de l'article 63, l'annulation qui résulte de l'art. 64 sont prononcées toutes les deux par le préfet en Conseil de préfecture ; mais si la seconde est susceptible d'appel, la première ne l'est pas, car dans ce cas le préfet constate simplement le fait illégal et le déclare, mais il n'a pu agir à proprement parler, il ne décide pas.

Il nous reste l'article 68, c'est-à-dire les exceptions à l'article 61 qui sont au nombre de treize. Comme le fait remarquer M. Morgand « il ne faudrait pas en conclure que le Conseil municipal statue définitivement sur toutes les matières quelles qu'elles soient, qui ne seraient pas comprises dans l'énumération de l'article 68. D'une part, en effet, quelques autres

articles de la loi municipale exigent l'approbation de certaines délibérations non visées dans l'art. 68 (art. 45, 121 à 131 art. 140). D'autre part les attributions qui auraient été conférées par des lois spéciales, non abrogées par la loi municipale, aux Conseils municipaux, sous réserve d'approbation, continueront à être exercées par ces assemblées dans les mêmes conditions ». Nous allons successivement contrôler les différents objets qui sont visés dans ces différents articles en commençant par l'art. 68.

1° Les baux dont la durée dépasse dix-huit ans. — Nous croyons, avec tous les auteurs, que cette décision est saine, surtout en ce qu'elle a fait disparaître toutes les divergences qui résultaient de l'article 19 de la loi du 18 juillet 1837, de l'article 1 de la loi du 24 juillet 1867 et du décret du 25 mars 1852. La loi de 1884 ne distingue plus, en effet, s'il s'agit de biens que la commune donnait à ferme ou des biens qu'elle-même prenait à ferme, et il est évident que dans un cas comme dans l'autre, qu'elle fût locataire ou bailleur, son équilibre budgétaire était toujours aussi intéressant; aujourd'hui c'est la durée qui fixe le degré d'approbation. Toutes les délibérations portant sur des baux qui n'excèdent pas 18 ans sont obligatoires et exécutoires par elles-mêmes, sauf bien entendu si elles violent une loi ou un décret, et celles qui portent sur des baux qui excèdent cette limite ont besoin d'être approuvées. La loi du 10 août 1871, dans son article 6 (§ 3) accorde au Conseil général le droit de statuer définitivement sur

les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, qu'elle qu'en soit la durée. Nous constatons ici que le législateur a été beaucoup plus décentralisateur pour le département que pour la commune et a fait une plus grande confiance aux conseils généraux qu'aux conseils municipaux. Il en sera de même d'ailleurs pour tous les paragraphes qui vont suivre.

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales. — Nous ne saurions cette fois-ci approuver une pareille disposition au moins en ce qui concerne la généralité des expressions dont le législateur s'est servi, et si nous remarquons surtout que c'est la copie à peu près in extenso de la législation antérieure (art. 19, § 3, loi du 18 juillet 1837, décret du 25 mars 1852. Tableau A, n° 41). Mais c'est ici, il nous le semble du moins, qu'il aurait fallu un peu plus distinguer et apporter un peu d'explications au mot « propriétés communales ». Les propriétés communales peuvent être et sont généralement mobilières et immobilières, mais elles n'ont pas toutes la même valeur, cela s'entend. Si on s'était placé efficacement en face des intérêts communaux, on aurait certainement distingué entre les aliénations des objets mobiliers et ceux des objets immobiliers et même encore dans chaque espèce on aurait pu fixer un taux de valeurs, de prix, au-dessus duquel une approbation aurait été nécessaire et c'est dans des circonstances comme celle-ci qu'on aperçoit nettement les inconvénients d'une législation unique pour les différentes communes. Prenons par exemple pour

être plus clair, une vente d'objets mobiliers de 100 francs : pour une commune de 50.000 habitants, dont le budget atteint un chiffre très élevé, que signifie cette approbation que l'on demandera, et n'est-il pas vraiment ridicule, pour une vente aussi minime, de soulever l'approbation préfectorale, en même temps qu'un peu inquisitorial ? Pour une commune au contraire de 500 habitants, dont le budget ne dépasse pas souvent 3 ou 4.000 francs, cette vente de 100 francs prendra de suite une importance relative et l'on pourrait comprendre alors qu'à la rigueur le pouvoir central intervint. Dans une révision de cette loi, voici ce que nous croirions être plus près de la vérité : nous séparerions d'abord les propriétés immobilières des mobilières ; pour les premières nous les placerions dans le paragraphe suivant, quant aux secondes, nous en ferions un paragraphe spécial dans lequel nous laisserions le soin au conseil municipal de régler définitivement les aliénations, échanges ou ventes ne dépassant pas une certaine somme, calculée sur l'importance et la grandeur territoriale de la commune, somme dont le détail resterait à fixer. La loi de 1871 sur les conseils généraux a accordé liberté entière sur ce point à ces assemblées et n'a fait qu'une réserve provenant de l'affectation antérieure des dits meubles ou immeubles à des services publics énumérés limitativement d'ailleurs (article 46, § 1).

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles,

les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. — La loi de 1884 a modifié ici les lois antérieures et a innové aussi. La loi de 1837 soumettait à l'approbation de l'administration supérieure les acquisitions, constructions et réparations d'immeubles. La loi de 1867 avait bien un peu plus décentralisé en disant que seules les acquisitions dépassant le dixième du revenu ordinaire et les réparations dépassant le cinquième des revenus ni 50.000 francs dans aucun cas, seraient susceptibles d'approbation. La loi de 1884 est allée plus loin encore, les acquisitions et les actes prévus par le § 3 ne sont soumis à l'approbation que quand la dépense totalisée avec les autres de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des revenus que les communes peuvent voter sans autorisation spéciale. Ces deux derniers mots visent l'article 141 de la même loi de 1884 et si on peut regretter que le législateur ait cru restreindre d'une façon aussi rigide les droits des conseils municipaux, on doit pourtant constater que l'article 141 fixe comme limite de ce que les conseils municipaux peuvent voter sans autorisation le maximum arrêté chaque année par le conseil général, et si l'on ajoute qu'une loi récente, que nous étudierons à sa place, a modifié dans un sens très large, très libéral, l'an-

cien article 141, nous voyons qu'en définitive, dans son principe, cette disposition doit être acceptée.

4° Les transactions. — La place de ce paragraphe ne se comprend guère ici, du moment que la loi de 1884 a cru devoir traiter séparément des actions judiciaires, dont les transactions ne sont qu'un mode d'extinction. Nous renvoyons à l'étude des articles 121 à 131 les explications que nous a suggérées cette disposition.

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public. — Ce paragraphe nous paraît assez obscur. Les auteurs font remarquer et parmi eux M. Morgand, que si le changement d'affectation est soumis à une approbation préfectorale, il n'en est pas de même de l'affectation primitive à un service public d'un immeuble, qui n'était pas encore affecté à aucun service public et c'est la loi du 24 juillet 1867 qui en avait ainsi décidé ; or, comme rien de contraire n'existe dans la présente loi, ce texte reste avec toutes ses conséquences. Nous ne comprenons pas très bien pourquoi ce que le conseil municipal peut faire pour un immeuble qui n'est pas encore affecté à un service public, il ne peut pas le faire pour un immeuble qui l'est déjà et nous ne voyons pas pourquoi le caractère d'affectation à un service public donnerait une importance tellement grande à cet immeuble que son changement d'affectation dût être approuvé. L'article 46 de la loi de 1871 dans son paragraphe 4, par l'énumération des services publics, démontre bien que

tous n'ont pas la même importance, que ce n'est pas une caractéristique infaillible et laisse au conseil général le soin de changer de destination les immeubles quels qu'ils soient, sauf quand ils sont affectés aux six services publics qu'il donne (préfectures ou sous-préfectures, cours d'assises, tribunaux, école normale, casernement de gendarmerie, prisons). Mais revenons à notre loi, prenons une ville qui affecte un immeuble à un service public quelconque, elle n'a besoin d'aucune autorisation pour cet acte ; elle crée un hôpital communal, elle le loge dans un immeuble, pas de nécessité d'approbation ; elle place son hôpital où elle veut et dans des conditions qui lui paraissent naturellement les plus propres à en assurer le bon fonctionnement. Si par des circonstances qu'on avait pas pu prévoir, ces conditions ont varié et même changé, la ville se verra obligée de désaffecter son immeuble et on lui impose une approbation préalable ? Nous ne comprenons pas la différence de situation ; tout au plus pouvons nous admettre comme pour le département, l'énumération limitative de services publics pour lesquels leur caractère mixte, ou même leur caractère particulier, nécessitent une autorisation spéciale parce qu'ils touchent à des intérêts généraux. Mais à notre avis, une loi véritablement décentralisatrice supprimerait purement et simplement ce paragraphe dans sa nouvelle rédaction.

6° La vaine pâture. — Ce paragraphe, qui se trouvait aussi dans la loi de 1837, comprenait en outre le

parcours. Le parcours et la vaine pâture sont deux restants des anciens droits, qui étaient fondés plutôt sur une coutume immémoriale que sur des titres de propriété certains. Il consistait, pour le parcours, en un droit réciproque pour les habitants de deux communes limitrophes de conduire leurs troupeaux sur les terres non closes et pour la vaine pâture, le droit n'appartenait qu'aux habitants d'une même commune, ne sortait pas de son terroir ; ce parcours et cette vaine pâture avaient été abolis par la loi des 28 septembre 6 octobre 1791, en ce sens qu'ils n'avaient été considérés comme existant réellement que là où il y avait des titres certains, et les lois des 9 juillet 1889 et 22 juin 1890 les ont abolis d'une façon définitive et sous certaines réserves. Le conseil municipal de la commune peut pourtant en demander le rétablissement et c'est pour l'acte qui intervient que l'approbation est nécessaire. Cette disposition nous paraît assez critiquable ; la loi de 1837 parlait de la vaine pâture et du parcours, la loi de 1884 a supprimé le parcours qui intéressait deux communes ; pourquoi a-t-elle conservé la vaine pâture qui est, au fond, la même chose? elle aurait dû agir de même ici.

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, etc. — Il ne s'agit ici bien entendu que de la voirie urbaine à proprement parler et d'avance nous nous demandons pourquoi il est besoin d'une auto-

risation préalable en ce qui concerne les rues, les jardins publics, champs de foire et de tir. La nécessité de cette approbation préfectorale montre bien comment on comprend pour la commune, la tutelle, le contrôle administratifs : elle est avant tout et reste une incapable et une mineure. Qu'importe à l'administration supérieure que telle ville déclasse, élargisse, dénomme telle de ses rues ainsi qu'elle le voudra faire et n'est-ce pas faire injure au bon sens le plus élémentaire des conseils municipaux que de leur faire ainsi sentir aussi lourdement qu'ils sont incapables à eux seuls de discerner leur bien-être artistique et jusqu'à la dénomination de leurs rues ? La loi de 1871 (art. 46) est bien moins sévère pour le département et pourtant les intérêts en jeu sont plus grands et intéressent plus directement l'intérêt général et public ; et nous ne sachions pas que la capacité professionnelle soit plus grande chez les conseillers généraux que chez les conseillers municipaux. Cette tutelle ressemble fort ici à un joug odieux, dont le législateur de 1884 n'a pas su délivrer la commune. L'observation analogue peut être reproduite pour les plans d'alignement et de nivellement et ici avec encore plus de force si c'est possible. La loi du 16 septembre 1807 et celle de 1837 ont imposé à toutes les communes un plan d'alignement dont la dépense obligatoire est inscrite au budget. Cela ne suffit-il pas et si dans une délibération postérieure un conseil municipal ne respectait pas ces dispositions législatives, est-ce qu'il ne serait

pas facile de le ramener dans le droit chemin [1] ? Pourquoi vouloir remettre au préfet la confection d'un pareil plan ; il nous semble que l'administration préfectorale, malgré toute sa bonne volonté et en faisant même abstraction des influences occultes qui peuvent, à un certain moment, agir sur elle, est moins bien placée que l'administration locale pour discerner ce qui doit être fait. Il en est de même des tarifs de voirie et autres : qu'on les impose à toutes les communes comme une source de revenus par une loi générale, soit ; mais que chaque fois qu'une modification quelconque est apportée à ces tarifs, il soit besoin d'une approbation, c'en est trop et ce n'est plus de l'administration, c'est de l'inquisition. La Chambre avait oublié ces taxes comme devant être soumises à l'autorisation préalable ; le Sénat « a réparé l'erreur », nous dit M. Morgand, et il ajoute « avec beaucoup de raison, car laisser aux conseils municipaux le droit d'établir souverainement ces

[1] M. Morgand (Loi municipale) estime que ce plan touche beaucoup aux intérêts privés et il ajoute : « C'est donc avec beaucoup de raison que la loi la range au nombre de celles qui ne peuvent être prises par la seule volonté du conseil municipal. » Mais c'est précisément parce que cette question touche beaucoup aux intérêts privés que nous dénions au préfet le droit d'intervention et celui encore plus fort de statuer. Pourquoi le préfet serait-il plus capable? Pourquoi l'instituer ainsi le protecteur éclairé et le seul, des intérêts privés ? En droit pur n'est-il pas seulement l'agent de l'Etat et celui du département ? Et sont-ce ces divers titres qui lui permettront de solutionner le conflit et de sauvegarder les intérêts privés par une annulation de la délibération qui les lèsera ?

taxes si variées aurait été lui donner en quelque sorte, sinon le droit de décréter des impôts nouveaux, du moins la faculté de dénaturer le caractère de ces taxes, d'en changer l'assiette et d'en exagérer la quotité. Ce pouvoir souverain eût été d'autant plus dangereux qu'il n'existe pas pour ces taxes comme pour les taxes d'octroi de règlement d'administration publique déterminant la matière imposable et le maximum des taxes que les conseils municipaux auraient pu voter. » Mais c'est précisément là ce que nous avons réclamé ; qu'on fasse dans une loi ou un règlement d'administration publique des dispositions générales, empêchant « de dénaturer le caractère de ces taxes, d'en changer l'assiette » et il ne sera plus besoin d'approbation préalable. Pour les octrois pourtant il existe des règles spéciales, propres et déterminées. Il faut pour l'établissement de ces taxes tantôt un décret, tantôt une loi et néanmoins au § 12 de l'art. 68 une approbation est exigée.

8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations de familles.

Cette question a eu, suivant les époques, différentes solutions qu'il importe de souligner. Depuis le code civil, qui avait fixé le principe d'un décret (art. 910) dans quelques cas que ce fût, des exceptions furent petit à petit introduites ; en 1817 une ordonnance du 2 avril, faisant œuvre de déconcentration, donna aux préfets le droit d'autoriser les legs quand

ils comprendraient des objets mobiliers dont la valeur n'excéderait pas trois cents francs. La loi de 1837 a élevé cette somme à 3.000 francs, toujours avec les mêmes réserves ; la loi de 1867 fit mieux encore, elle ne maintint le principe de l'autorisation que quand il y eut désaccord entre le maire et le conseil, quand le legs était fait sans affectation immobilière, sans charge, sans condition et lorsqu'il ne s'était pas produit des réclamations de la part des héritiers. Le principe était fortement ébranlé en droit ; mais en fait, l'accord que l'on demandait sous l'empire de cette loi entre le conseil et le maire faisait, quand il n'existait pas, tout passer entre les mains du préfet, dont le maire n'était que l'agent. La loi de 1884 (art. 68, art. 111, 112 et suivants) a réglé cette question à peu près dans ce sens et toujours d'une manière un peu plus libérale. Quand il y a ni réclamation, ni charge, ni condition, la commune est libre d'accepter sans autorisation; pour le refus c'est autre chose. Dans le cas contraire, il faut une autorisation qui émane soit du préfet soit du Président de la République. Cette règle paraît être raisonnable et sensée. Ces questions de legs, de dons touchent à la partie la plus délicate de notre droit civil et peuvent échapper, dans une certaine mesure, à la compétence ordinaire des conseillers municipaux ; on conçoit, à la rigueur, que quand des difficultés s'élèvent, on vienne en aide au conseil. Malgré cela, le conseil général (art. 46 5°) peut les accepter comme la commune, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation.

Cette question a d'ailleurs été revue par une loi nouvelle récente que nous étudierons à sa place.

9° et suivants. Le budget communal. — C'est la partie la plus importante de l'administration communale, en ce sens que tout se résume dans le budget et que l'acte le plus infime y a sa répercussion. Et donc le budget communal doit être approuvé par l'administration supérieure. Cette nécessité de l'approbation du budget est une des conditions essentielles d'une décentralisation bien comprise car il ne faut pas l'oublier, quelle que soit la forme même qui soit admise, la commune fait et fera partie d'un tout qui est l'Etat et, à ce titre, il est utile et prudent d'en contrôler rigoureusement la fortune générale et les ressources qu'elle peut se procurer. C'est un fait depuis longtemps reconnu que, sans aucune espèce de mauvaise intention, les administrateurs même les plus sérieux ont un penchant naturel vers les excès et les abus. Il ne faut pas laisser une petite commune se ruiner et même simplement faire des dépenses exagérées et il importe ici de bien comprendre l'intérêt public ; il se trouve lié de très près avec l'intérêt communal ; le crédit public en France repose sur tous ces petits ou grands budgets communaux et il apparait comme évident que l'Etat intervienne ici pour contrôler cette partie principale de l'administration communale. Mais est-ce à dire qu'il faille ranger le budget dans l'art. 68 ? Nous ne le croyons pas et voici pourquoi. Le budget avons nous dit, est le résumé de tous les actes de la com-

mune en général ; que l'on demande pour chacun des crédits particuliers ou ressources extraordinaires, pour chacun des articles des recettes et des dépenses telle approbation que l'on voudra, soit ; et encore ferons-nous observer ici qu'il ne faut pas perdre de vue le principe et laisser au Conseil municipal la faculté de voter définitivement certaines dépenses. Mais une fois cela fait, le rôle de l'administration se borne, devrait se borner, à examiner seulement quant au fonds, c'est-à-dire en se demandant s'il n'y a pas eu violation de la loi ou si le Conseil n'a pas outrepassé ses droits, en un mot la délibération qui règle le budget devrait faire partie de celles qui sont exécutoires. Voilà comment nous entendons le contrôle de l'Etat sur les budgets communaux et nous verrions disparaître avec plaisir cette disposition de la loi [1].

[1] Il est utile pourtant de rentrer dans quelques considérations qui expliqueront dans un certain cas le parti que nous venons de prendre à cet égard. Jusqu'à la loi de 1884 on n'avait vu dans le budget communal qu'un simple état récapitulatif de recettes que l'on classait en ordinaires et extraordinaires. La pratique administrative avait démontré que les dépenses ont aussi un rôle important et l'on était vite arrivé à ce que la loi de 1884, suivant la nature des choses, a constaté légalement. Le budget se compose donc des recettes ordinaires, des dépenses ordinaires formant le budget ordinaire et des recettes extraordinaires avec les dépenses correspondantes formant le budget extraordinaire. Et on conçoit a priori que si l'administration supérieure a le devoir, pour remplir son rôle de tuteur des communes, de contrôler rigoureusement le budget extraordinaire, il n'en est pas de même pour le premier, si on veut efficacement décentraliser. Et de même en parcourant le texte de la loi, nous voyons qu'il y a des dépenses obligatoires pour les communes, ce qui laisse supposer

12° Les octrois dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi. — Les octrois sont les droits que les villes perçoivent sur certains objets de consommation à l'entrée dans leurs murs. Cette institution a subi des phases curieuses. La Révolution les avait trouvés dans l'ancien régime depuis une date assez éloignée, et les avait naturellement supprimés. Mais leur nécessité, pour assurer un revenu certain aux communes, fut tellement démontrée que dès l'an VII une loi les rétablissait à Paris et une autre décidait quelque temps après que dans certaines villes ils seraient rétablis mais après autorisation du corps législatif. Enfin la loi du 5 ventôse an VIII

qu'il en existe de facultatives : ici encore le rôle de l'administration supérieure sera sensiblement différent suivant qu'il s'agira des premières ou des secondes.

L'art. 123 de la loi énumère les recettes ordinaires dont se compose le budget ordinaire d'une commune : elle n'a pas pu énumérer les dépenses correspondantes parce qu'elles varient quant à la diversité, quant au nombre avec chaque commune. Mais néanmoins l'art. 136 nous donne les dépenses obligatoires qui doivent se rencontrer partout et dont l'omission entraine la sanction importante que nous verrons Disons tout de suite que le principe est posé par l'art. 145, alinéa 1 : « le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet ». Des tempéraments ont été apportés à cette règle et s'il est vrai qu'en définitive le budget d'une commune est toujours approuvé par l'administration supérieure, des garanties ont été cependant insérées dans la loi. C'est ainsi que le deuxième alinéa de l'art. 145 en apporte une qui est à retenir : le conseil municipal est libre quant à ses dépenses facultatives, en ce sens que l'administration ne peut les modifier quand le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et qu'il n'applique aucunes recettes extraordinaires aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires. De plus et d'une façon générale,

généralise le principe, en l'imposant aux communes et toujours après l'approbation du gouvernement. Puis, le principe de l'octroi obligatoire a disparu de nouveau ; mais ce qui est resté, c'est la nécessité de l'autorisation au cas où une commune voudrait voter des taxes d'octroi. En ce qui concerne la loi de 1884, il nous semble que de la comparaison des articles 68 (n° 13) et 137, nous avons une double garantie qui est au moins inutile et qui ne fait que souligner l'intervention de l'administration supérieure. L'art. 137 réclame pour les délibérations qu'il vise une approbation tantôt du président de la République, tantôt du pouvoir législatif et l'art. 68 (n° 13) éprouve

les conseils municipaux votent en dernier lieu des ressources extraordinaires dans les limites fixées par les articles 141, 142, 143. Leur droit est complet si la contribution votée ne dépasse pas le maximum du conseil général, et si elle n'excède pas cinq centimes pendant cinq ans. Quoique restreint par toutes ces entraves, le droit n'en existe pas moins et c'est sur la suppression de tous les obstacles que vont porter les efforts de ceux qui veulent encore plus de liberté ; une loi est d'ailleurs intervenue en 1902 que nous étudierons à sa place. Les conseillers municipaux votent aussi et règlent les emprunts remboursables sur les contributions dont nous venons de parler. La loi leur permet encore trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux et trois autres pour les chemins ruraux reconnus. En dehors de tous ces cas, il faut une autorisation qui varie selon les circonstances : c'est tantôt un arrêté préfectoral si ces contributions ne dépassant pas une durée de 30 ans ni le maximum du conseil général, dépassent pourtant les cinq centimes pendant cinq ans ; tantôt un décret présidentiel simple ou décret en conseil d'Etat (art. 143 alinéa 1) et enfin tantôt une loi si la somme à emprunter dépasse un million. Nous avons dit qu'il y avait des dépenses obligatoires énumérées par l'art. 136 ; ce sont des dépenses qui sont considérées par le législateur comme essentielles et d'intérêt

encore le besoin de le soumettre à la volonté complète du préfet ; il devrait être supprimé puisque d'autre part des garanties sérieuses et suffisantes existent. En ce qui touche l'art. 138, on a fait ici un petit recul en arrière, car la loi du 24 juillet 1867 avait placé ces objets dans les pouvoirs réglementaires des Conseils municipaux. Il est vrai, dit-on, qu'à ce moment là ce pouvoir réglementaire était bien faible puisqu'il fallait l'accord du maire et de son conseil, et puisque de plus le préfet pouvait annuler l'acte sur la simple réclamation d'une personne intéressée ; mais il n'importe. On a dit, en sens contraire, et avec raison à notre avis, qu'il ne

général, qu'une commune ne peut pas se dispenser de faire. Il a donc fallu prévoir ici le cas où des dépenses de ce genre ne figureraient pas sur le budget, ou même simplement le cas où une somme insuffisante ne serait pas allouée. Le pouvoir central a gardé en mains une sanction assez forte ; l'art. 149 nous répond que la somme est portée d'office sur le budget par l'autorité qui l'approuve. Et la nature même des dépenses de ce genre impliquait une telle solution. Mais il est ici une mesure de garantie des droits de la commune ; cette autorité doit toujours au préalable et avant toute décision inviter le conseil municipal à délibérer spécialement sur ce sujet. Il peut se faire qu'une commune n'ait pas de ressources suffisantes pour faire face à ces dépenses obligatoires inscrites d'office. Le conseil municipal y pourvoit comme il l'entend, et s'il s'y refuse, c'est un décret ou une loi qui intervient. Il peut se faire aussi qu'un budget n'ait pu être voté ; dans ce cas c'est celui de l'année précédente qui s'applique, quant aux recettes et dépenses ordinaires. L'administration supérieure n'apparait que quand il n'y a pas eu de budget voté depuis longtemps ; c'est le préfet en conseil de préfecture qui l'établira.

Telles sont les règles générales qui président à la réglementation du budget communal. Le rôle laissé au conseil municipal est on le voit assez restreint et sauf quelques minimes exceptions c'est encore le pouvoir central qui intervient toujours.

fallait pas se montrer plus exigent que la loi de 1867 et que puisqu'on voulait faire une loi de progrès il y en aurait un là qui était très facile à réaliser. Et il ne faut pas s'arrêter à l'argument fourni par M. Morgand : « Si l'on eût maintenu les délibérations portant suppression ou réduction des taxes d'octroi parmi les délibérations règlementaires, l'autorité supérieure n'aurait eu aujourd'hui que le droit de les annuler pour violation de la loi (art. 64-65). Un Conseil municipal aurait donc été libre, quels que fussent les emprunts contractés..... de supprimer la principale ressource du budget et la ville aurait été contrainte, pour faire face à ses obligations, de s'imposer un nombre excessif de centimes additionnels ». Et pourquoi pas ? qu'on remarque d'ailleurs que les droit d'octroi sont payés, surtout dans les petites communes, à peu près exclusivement par les habitants de la commune ; il leur importe peu à eux de contribuer à payer ieurs impositions par le paiement d'une taxe d'octroi ou celui d'un centime additionnel. — Mais en admettant que cela ne soit pas l'expression de la vérité, n'a-t-on pas reconnu implicitement dans l'art. 139 suivant, le droit au conseil municipal de régler définitivement « les prorogations ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi modifiées ou maintenues n'excèdera le maximum..... ? Prenons le cas où le conseil municipal ne prorogerait plus certaines taxes, ne les aurait-il pas par là même supprimées ? Il y a

donc, on le voit, ici encore une espèce de contradiction. Quoiqu'il en soit nous estimons que le numéro 12 de l'art. 68 devrait disparaitre en entier dans la réforme de la loi.

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement. — Cette disposition distingue entre les marchés d'approvisionnement et ceux qui ne le sont pas : pour les premiers, le Conseil municipal n'a pas besoin d'autorisation préalable et sa délibération est exécutoire par elle-même. Pour les seconds, l'approbation est nécessaire et nous estimons qu'elle est superflue. En quoi l'établissement d'une foire, d'un marché touche-t-il tant qu'on veut bien le dire aux intérêts généraux du pays ; il nous paraît au contraire que c'est une mesure d'intérêt essentiellement local, qui peut devenir régional sans doute et même général et public ; mais alors cela prouvera simplement que la mesure était bonne et que le Conseil municipal ne s'était pas trompé. Si on ajoute à cela que les marchés aux bestiaux (art. 46 de la loi du 10 août 1871) ne tombent pas sous le coup de notre disposition, parce que les délibérations qui les visent sont soumises à l'approbation du Conseil général qui statue définitivement, on voit très bien que l'importance des marchés et foires rentrant dans la catégorie visée par notre article est bien minime et que même en principe cette nécessité de l'approbation ne s'impose pas. C'est là une observa-

tion dont, à notre avis, il faudrait tenir compte dans une refonte générale de la loi.

Nous avons dit, avant d'entrer dans le détail de l'article 68, qu'en dehors de lui, il y avait d'autres cas spécifiés dans lesquels l'approbation préfectorale était encore imposée par le législateur ; ce sont les articles 115, 121 à 132 et 140, sur lesquels il reste à présenter quelques observations.

L'article 115 vise les traités de gré à gré à passer dans les conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837 et qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture et de tous autres travaux communaux... C'est l'ordonnance de 1837 qui est ici rappelée et cet article a été longuement discuté et sa rédaction assez souvent modifiée. Tout d'abord on avait conservé l'ancien texte de la loi de 1867 (art. 16) et dès lors selon que le budget d'une ville atteignait ou non trois millions, c'était le Président de la République ou le préfet qui autorisait les traités en question ; mais au moment de la discussion un amendement qui était plutôt centralisateur, malgré ses allures libérales assez marquées, remit au préfet tous les travaux de gré à gré et constituait ainsi un régime unique pour l'universalité des communes, ce qui était fort regrettable, parce qu'en admettant même le principe de l'approbation, les traités changent d'importance suivant les villes qui les passent. Comme d'autre part l'article ne visait que des travaux pour lesquels l'utilité publique a été déclarée, c'est-à-dire de grands travaux communaux,

le silence de la loi vis-à-vis de ces petits travaux prévu par l'ordonnance de 1837 était significatif et on en aurait induit certainement qu'ils n'étaient pas soumis à l'approbation préalable; on en fit la remarque et on les a fait rentrer dans la loi. On a dépassé ici, ce nous semble, la limite que nous cherchons à fixer et on aurait plus sûrement décentralisé si on les avait laissés au pouvoir propre des conseils municipaux. L'importance minime de ces traités (puisque le chiffre fixé maximum est de 3.000 fr.), les considérations d'ordre pratique qui ont dicté au législateur de 1837 la nécessité de faire procéder à ces actes par des traités de gré à gré, tout cela aurait dû suffire pour avoir confiance dans la sagesse de ceux qui avaient à les passer et nous devons regretter que cette disposition ait été laissée dans la loi de 1884. Nous ne dirons pas de même pour le deuxième alinéa de l'article 115 qui nous paraît être, étant donné les caractères particuliers du traité, quant à la forme quant au temps, devoir être soumis à une approbation préalable : il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici des grands services communaux dont l'importance capitale est de nature à la justifier pleinement.

Les articles 121 à 132 nous parlent des actions judiciaires que la commune peut être appelée à intenter ou à soutenir. Contrairement à ce qui avait été décidé pour le département (art. 46, loi du 10 août 1871, 15°, 19°) la commune est en état de tutelle complet pour tous les procès qu'elle peut avoir à engager ou à soutenir : c'est là la règle générale

posée par l'article 121, qui prévoit en même temps deux exceptions que la nécessité seule des choses à imposées au législateur. Et cette règle générale se renforce encore par ce fait qu'après le procès jugé en première instance, il est besoin d'une nouvelle autorisation pour aller en appel. Ici encore il serait peut-être possible, sinon de renverser le principe posé, tout au moins de l'atténuer dans une large mesure. On a, en effet, toujours considéré que les conseils municipaux n'étaient pas assez éduqués au point de vue administratif et qu'ils n'étaient pas capables dans certains cas de distinguer de quel côté se trouvaient les véritables intérêts dont ils ont la garde ; ceci est le vieil argument dont nous avons fait justice bien des fois au cours de cet essai. Mais enfin la loi a pour devoir d'essayer de terminer au moins l'instruction civique de ces citoyens auxquels elle confère encore pas mal de choses à effectuer, de droits à exercer. On aurait pu encore ici sérier et les procès et les villes qui y sont partie : ce système aurait peut-être pour inconvénient de compliquer assez la question ; mais le plus grand inconvénient aux yeux du législateur de 1884 aurait été de dépasser les limites qu'il s'était proposé de fixer. Et ce que nous disons des actions, nous le disons aussi des transactions qui sont une mode d'extinction de ces actions comme le procès. Et que nous importe que le droit d'autorisation remonte même à notre ancien droit [1]. Ce qui

[1] Edit d'avril 1683. — Déclaration du 2 août 1687, du 2 octobre 1703. — Edit d'août 1761 (art. 43). Un arrêt du Conseil du 8 août 1713

était une nécessité à cette époque, l'est-il encore aujourd'hui ? Il importe pourtant de faire remarquer qu'une légère modification a été introduite dans la loi et dans le sens de nos idées. Les lois antérieures à la loi de 1884, si elles exigeaient l'autorisation, s'arrêtaient là : la loi de 1884 fait comme elles ; mais de plus si l'autorité qui doit cette autorisation s'abstient de statuer dans le délai de deux mois à partir du jour de la demande, et en l'espèce c'est le conseil de préfecture, l'autorisation est censée être accordée. Les auteurs ont critiqué, en général, cette décision et ils auraient préféré que le silence équivale dans ce cas à un rejet ; mais il nous suffit de remarquer, quant à nous, qu'elle entoure de garantie plus sérieuse les pouvoirs de l'administration, qu'elle force à se prononcer, et de constater aussi avec quelle unanimité elle a été admise par le Sénat pour nous la faire approuver sans réserve. Nous avons dit au début qu'il existait deux exceptions à la règle générale posée. L'article 122 prévoit les actes que le maire peut faire sans autorisation et qui sont tous des actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. Cet article se confond avec l'article 90 et rentre d'ailleurs dans les pouvoirs propres du maire que nous verrons bientôt. L'article

avait étendu la règle aux procès dans lesquels les communes étaient défenderesses : lesquelles défenses sont fondées sur ce que ces procès étant souvent intentés par animosité et sans aucun prétexte légitime, les communautés ne manquaient jamais de succomber aux dépens ce qui entraînait leur ruine. — Morgand, La loi municipale.

154 prévoit les oppositions aux taxes communales et, dit l'article, la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. Remarquons, en effet, qu'il ne s'agit que d'un nombre restreint il est vrai, de procès, mais d'importance très variable : c'est là sûrement la porte par laquelle peu à peu les modifications ne manqueront pas d'entrer, pour apporter quelques réformes aux principes que nous venons de voir.

Nous avons terminé ici avec l'examen de l'article 68 et les quelques autres épars dans la loi, les délibérations qui ne sont pas exécutoires par elle-mêmes et pour lesquelles le Conseil municipal devait être habilité : une autorisation, une approbation est nécessaire. Pour la généralité des cas c'est le préfet qui intervient, et pour quelques cas particuliers c'est le décret rendu en Conseil d'Etat, ou bien le Conseil général, ou bien encore le Conseil de préfecture ; mais d'une façon générale nous pouvons dire que c'est l'administration centrale qui décide en dernier ressort. Toutes ces délibérations qui nécessitent une approbation sont envoyées au préfet (art. 69). Si le préfet refuse, ou bien, ce qui revient au même, s'il n'a pas fait connaître son opinion pendant le mois qui suit le dépôt, le Conseil municipal a le droit de se pourvoir devant le ministre de l'intérieur. Mais même pour les délibérations qui ont force exécutoire par elles-mêmes, il faut qu'elles soient déposées un mois durant à la préfecture : il faut que l'administration puisse examiner si la loi n'a pas été violée et si le

Conseil est resté dans le cadre de ses attributions ; toutefois il a été expressément dit que le préfet pouvait abréger ce délai ; quant à nous ce délai nous paraît un peu long : une huitaine de jours suffirait et il aurait à nos yeux l'avantage de bien montrer ce qu'il veut : laisser juste le temps, qui lui est nécessaire, à l'administration pour vérifier la légalité d'une délibération dont le fond lui échappe complètement.

CHAPITRE IV

Des Maires et Adjoints

Nous procéderons ici comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant : nous allons examiner le maire, sa nomination et ses attributions propres.

§ 1. Au sujet de la nomination des maires, les règles posées sont assez simples et s'il y eut quelque discussion antérieurement à la loi relative au droit de l'Etat dans ce domaine, en 1884 tout le monde était d'accord pour en laisser le choix au Conseil municipal. Aussi l'art. 73 § 1 est-il très clair : « Il y a dans chaque commune, un maire, un on plusieurs adjoints élus parmi les membres du Conseil municipal. » L'art. 76 complète ce premier alinéa en donnant le moyen de l'élection : c'est le scrutin secret et à la majorité absolue des voix. On peut faire remarquer ici le temps vraiment considérable qu'il a fallu pour arriver au système de l'élection et sauf quelques petits détails, on peut dire même que depuis la Révolution, ce fut toujours le pouvoir central qui garda précieusement le privilège de choisir les maires et adjoints ; même lorsque, comme sous la République de 1848, ce choix avait été laissé aux Conseils, ce n'était que pour les villes ayant moins de 6.000 habitants et autres encore que les chefs-lieux de département et d'arrondissement : l'excep-

tion était, avec la restriction du nombre, tellement forte qu'on peut dire qu'elle était devenue la règle. Tantôt aussi le gouvernement s'imposait-il la nécessité et le droit de le prendre dans le Conseil et de cette manière on allait évidemment vers notre solution ; mais jusqu'en 1882 les Conseils municipaux ne recouvrent pas à cet égard, leur pleine liberté. Une loi comme celle de 1884 ne pouvait pas retourner en arrière ni revenir aux lois de l'empire et elle devait cette fois-ci consacrer définitivement le principe qui est dans la véritable tradition décentralisatrice et démocratique. Il fut décidé de même pour les adjoints. Et pour eux la discussion fut assez vive car il fut proposé pour leur nomination un système qui mérite d'être souligné ; on voulait laisser au maire le choix, dans le Conseil bien entendu, de ses adjoints. Cette règle qui paraît contraire en apparence au principe posé plus haut, doit pourtant être l'expression de la vérité ; nous ne retiendrons pas l'argument principal des orateurs qui voulaient ainsi « assurer l'unité de vues dans la direction des affaires municipales », nous nous contenterons de dire qu'en pratique cela se fait journellement et qu'un individu n'accepte d'entrer dans la confection d'une liste qu'à la condition expresse de savoir qui est le maire et le même maire de connaître ses adjoints futurs qu'il choisit par avance, de telle sorte que le vote qui intervient après l'élection du corps municipal, n'est que la consécration des accords intervenus avant. Et n'est-ce pas précisément en vue de cette unité du

Conseil que l'on agit ainsi. Peut-être vaut-il mieux pourtant garder le principe admis par la Chambre (séances des 17 février et 25 octobre 1883) et laisser la nomination des adjoints comme celle du maire, au Conseil municipal.

L'administration de la commune ne se compose donc que du Conseil municipal, du maire et des adjoints. On avait proposé d'y introduire une Commission municipale qui aurait le maire comme président, qui formerait le bureau de la commune et qui relierait d'une façon continue les différentes sessions du Conseil municipal. On avait voulu par là faire ce que l'on avait décidé en 1871 pour le département et créer, à l'instar de la Commission départementale une Commission municipale. Les défenseurs de ce système n'étaient pas embarrassés pour le soutenir ; on peut retenir trois arguments principaux : celui de principe, celui qui est tiré de l'examen des législations étrangères et celui qui est tiré de notre droit administratif.

Puisque la décentralisation a pour but d'appeler à participer à l'administration des affaires communales le plus grand nombre possible de citoyens, voilà un moyen qui se présente à nous comme commode, simple et tout naturel ; on conçoit parfaitement que si on instituait une Commission municipale, on pourrait doubler et même tripler le nombre des conseillers municipaux et c'est ce qu'on a fait remarquer au rapporteur de la Chambre : « s'il est vrai que, comme il le dit à plusieurs reprises dans

son remarquable rapport, que l'essence même de la commune serait la participation aux affaires de tous les citoyens de la commune, il semble naturel qu'on devrait se rapprocher autant que faire se peut de ce système et augmenter dans des conditions notables le nombre des conseillers municipaux et dès lors rien ne s'opposerait plus à la nomination de la Commission exécutive. » Et d'ailleurs si on veut bien examiner la situation des pays qui nous entourent, qu'aperçoit-on sinon l'application même du système discuté ? Que cette Commission porte le nom de diète, de junta, de westry, il n'en est pas moins vrai qu'elle est reconnue comme nécessaire et utile et que même on songe toujours à lui agrandir son champ d'activité. Pourquoi nous, qui sommes ou du moins qui avons la prétention d'être les défenseurs naturels de toutes les idées de progrès social, resterions-nous en arrière de nos voisins ? Mais cette Commission existe chez nous et on la retrouve dans notre droit administratif. La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, a créé la Commission départementale, qui rend d'immenses services en préparant le travail des sessions, en assurant la régularité dans l'action, en contrôlant d'une façon permanente le préfet, plus peut être qu'elle n'est contrôlée par lui. Et dès lors pourquoi la repousse-t-on dans la commune ?

On a répondu à tout ceci que par les facultés que l'on donnait au Conseil municipal de se partager en commissions et au maire de faire des délégations à des conseillers municipaux, on évitait la Commission

municipale, dont on ne méconnaissait pas les avantages, en arrivant au même but. Oui au même but en ce qui concerne l'administration pure, en ce sens que les intérêts de la commune sont ainsi sérieusement sauvegardés ; mais on perd singulièrement de vue le principe fondamental que nous rappelions tout à l'heure ; c'était un moyen commode, naturel, logique, d'appeler un plus grand nombre de citoyens à la direction des affaires de la commune en agrandissant le nombre des conseillers municipaux et, par suite, de décentraliser plus efficacement encore qu'on ne l'a fait. Et surtout qu'on ne vienne pas nous objecter la petitesse des communes, ni leur peu d'importance ; mais c'est là précisément que le principe pourrait être appliqué dans son intégralité et qu'on pourrait appeler tous les citoyens électeurs à la participation des affaires grâce à la Commission municipale. Dans les grandes villes au contraire, les assemblées communales seraient triplées et quand elles se réuniraient en session, ce seraient de véritables assises dont l'importance alors exclurait de la discussion toutes considérations autres que celles de l'intérêt communal. La loi de 1884 n'est pas allée jusque là ; nous ne pouvons que le regretter en nous efforçant toutefois d'en réclamer énergiquement l'établissement.

Les maires et les adjoints sont donc nommés par le conseil municipal : c'est dire d'abord que pour être maire il faut pouvoir être conseiller municipal et par voie de conséquence, toutes les incapacités, les inéli-

gibilités que nous avons relevées pour les conseillers municipaux subsistent naturellement pour les maires et nous n'insistons pas. Mais l'article 80 a cru devoir insérer d'autres cas qui sont particuliers à la fonction de maire ; l'article 80 édicte une incapacité absolue en ce sens que même en dehors de leur résidence, les employés qu'il énumère ne peuvent être élus maires, ni même en remplir temporairement les fonctions. L'article 86 pose une inéligibilité relative pour les maires révoqués, ils ne peuvent être élus qu'un an après leur révocation, à moins que le renouvellement général ne soit là. Ce sont là les deux seuls articles qui fixent des clauses d'exclusion pour les maires ; ils sont basés sur des idées d'ordre purement administratif : les agents du département des Finances, du moins ceux qui sont prévus par l'article 86, ont paru de par leurs fonctions spéciales devoir être écartés de celle de maire. Mais rien dans la loi n'empêche que ces mêmes individus soient élus conseillers municipaux, sauf les dispositions que nous avons examinées, à leur place, des articles 32, 33 et 34 de la loi.

En ce qui concerne la durée de la fonction, elle est évidemment la même que celle du conseil dont il est l'élu ; nous ne reviendrons pas sur les explications que nous avons déjà données là-dessus ; l'article 81 s'en réfère pour cela à l'article 41 qui fixe l'époque du renouvellement tous les quatre ans. Ici aussi cette durée peut être abrégée. Nous retrouvons pour le maire la suspension, la révocation, l'annulation de

son élection comme pour le conseil municipal. Les deux cas qui nous intéressent le plus sont, sans conteste, la suspension et la révocation, car ce sont des actes par lesquels le pouvoir central s'ingère au plus haut point dans l'administration de la commune.

Suspension. — Cette matière a été bien réduite depuis les lois antérieures à 1884 ; c'est qu'en effet elle ne se conçoit guère dans un régime décentralisateur, qu'entourée de garanties indispensables à la sauvegarde des intérêts communaux. Tandis qu'auparavant la suspension pouvait être indéfinie et était par là un moyen commode de proroger les pouvoirs de tel maire que l'on voulait, aujourd'hui elle est soumise à des règles étroites qui la réduisent dans une juste proportion à son rôle d'arme défensive contre les exagérations d'un maire qui serait en désaccord avec son conseil ; elle ne peut excéder trois mois, mais le préfet lui, ne peut la prononcer que pour un mois, sauf au ministre de l'Intérieur à allonger le délai s'il lui parait nécessaire. Ce délai, qui est maximum, pourrait être néanmoins encore réduit ; mais il ne crée pas d'inéligibilité nouvelle, le maire suspendu est simplement remplacé par un adjoint.

Révocation. — La révocation est encore un acte plus important et la loi de 1884 maintient ce droit exhorbitant au pouvoir central. Nous en avons reconnu le principe pour le conseil municipal et pour les mêmes raisons nous sommes obligés d'en faire autant ici ; ce qui nous pousse à agir ainsi, c'est

moins la nécessité dans laquelle nous sommes obligés de reconnaître ce droit au gouvernement, que la façon avec laquelle on a pris toutes les précautions pour que ce droit ne devienne pas dans les mains de ceux qui sont appelés à s'en servir, un instrument d'oppression quelconque. Tandis que pour la suspension du maire, il n'est besoin que d'un arrêté préfectoral ou tout au plus ministériel, pour la révocation il est nécessaire de recourir au décret présidentiel. C'est une formalité, qui à raison du caractère grave de la mesure à prendre, ne saurait être blamée. Tout ce qu'on peut regretter, c'est qu'on n'exige pas que le décret soit motivé. Evidemment la révocation d'un maire est un acte qui est basé sur des motifs sérieux, sur des fautes graves ; mais c'est précisément pour cela qu'il n'y a aucun inconvénient à les signaler et surtout à les faire connaître aux électeurs. Cette procédure fermerait la porte aux abus, s'il s'en commettait, et serait une garantie sérieuse contre les excés du pouvoir central et ses empiétements. La sanction de cette mesure est l'inéligibilité pendant un an, à moins pourtant d'un renouvellement intégral du conseil municipal (art. 86 in fine), auquel cas le législateur s'en rapporte simplement au verdict de l'élection. Cette décision doit être approuvée en tous points ; elle est sage dans ses conséquences, assez sévére dans sa sanction ; un délai trop long aurait pu avoir pour effet de frapper cet individu d'une espèce de peine infâmante, qui aurait été hors de proportion le plus souvent avec l'acte incriminé.

§ 2. — *Attributions*

Le maire n'est pas seulement l'agent exécutif de la commune, il est aussi agent du gouvernement, agent du pouvoir central, et cela a entraîné un partage de ses attributions que l'on comprend aisément. Nous n'avons pas dans un sujet comme le nôtre, à parler du maire comme agent de l'Etat ; nous constaterons que la loi de 1884 n'a rien innové, que le principe qui avait été posé par l'assemblée constituante est toujours resté inscrit dans les lois municipales et que, en ce qui concerne la loi du 5 avril 1884, c'est l'article 92 qui nous le donne dans les termes suivants : « Le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi ». Ces dénominations générales ont suffi et il nous importe peu du moment qu'on n'a pas cru pouvoir séparer ces deux sortes de fonctions et créer spécialement pour la commune un agent du pouvoir central, il nous importe peu, disons-nous, que ces attributions soient plus ou moins étendues. Toutefois, il est certain que le maire, par ce seul fait, reste le subordonné hiérarchique de son préfet et cette partie des attributions qui devrait logiquement être l'accessoire, devient généralement la principale, dans les petites communes surtout.

Mais nous avons à examiner le maire dans ses attributions propres, dans sa fonction principale, ou

du moins qui devrait l'être, d'administrateur en chef de la commune, et ici nous serons obligés d'entrer nécessairement dans des distinctions. Y a-t-il eu ici décentralisation effective ou bien constaterons-nous une fois de plus des discussions sur ce point, discussions qui se terminent presque toujours au désavantage de notre idée? Les articles 90 et 91 nous donnent les attributions propres du maire. Ils ont reproduit ou à peu près, les termes mêmes de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837; c'est dire par avance que la matière n'a pas reçu beaucoup de modifications. Ce qu'il faut retenir, c'est surtout le caractère des débats qui eurent lieu à la Chambre à propos du vote de chacun de ces articles; il nous montre la tendance assez marquée vers une décentralisation plus effective et les raisons quelquefois douteuses qui ont prévalu. L'article 91 charge le maire de la police municipale et rurale; nous l'étudierons tout à l'heure au moment où nous arriverons à l'article 99 sur lequel il faudra nous appesantir un peu plus.

Bornons-nous quant à maintenant à examiner les actes par lesquels le maire exerce toutes ses attributions si nombreuses. Nous avons dit que le conseil municipal avait un pouvoir propre délibérant et que ses décisions, ses délibérations, sauf les exceptions de l'art. 68 et quelques autres, étaient en principe exécutoires par elles-mêmes sans qu'aucune approbation fut nécessaire, le dépôt d'un mois à la préfecture mis à part. Le maire, lui, prend des arrêtés, son

pouvoir réglementaire est très vaste quant à l'étendue des matières sur lesquelles il porte ; mais comme autorité propre de décision, on peut dire qu'il n'en a pas, en ce sens qu'il ne décide jamais d'une façon définitive. La loi ne distingue pas et dans l'art. 95 il est dit au § 2 que « le préfet peut les (les arrêtés) annuler ou en suspendre l'exécution ». Tous sont transmis à la préfecture et pour ceux d'entr'eux portant règlement permanent ils ne sont exécutoires qu'un mois après le dépôt à la sous-préfecture. C'est là tout ce qui nous importe dans la loi et c'est là le point capital et essentiel de la discussion. En principe, le maire propose et le préfet dispose, c'est-à-dire que le pouvoir central s'arroge le droit de pénétrer jusque dans les plus minimes détails de la vie municipale et c'est dans cette intrusion qu'on peut voir, à chaque instant, le mécontentement de ceux qui ont la mission de gérer les biens de leur pays. Sur quelque petite question que porte l'arrêté, que ce soit pour régler pendant la saison d'été le balayage des devantures de maisons, le jet des pétards ou autres serpenteaux, la tournée de la charrette fatale aux chiens vagabonds, le préfet est avisé et il peut même trouver que le moment n'est pas opportun et refuser son approbation pour des motifs quelquefois absolument étrangers à l'affaire soumise. Sans doute il reste au maire le droit de se pourvoir hiérarchiquement devant le ministre contre l'arrêté préfectoral qui annulera le sien ; c'est un recours purement gracieux sur les chances de succès duquel il ne faut pas trop

compter. Le Conseil d'Etat admet bien le recours pour excès de pouvoir ; mais cette espèce de recours est très limitée dans les cas qu'elle comporte et souvent, d'autre part, l'arrêté municipal ne sera, à ce moment, guère utile. La loi de 1884 n'a rien innové sur ce point et pourtant il aurait pu être fait quelque chose. Pour les arrêtés permanents du maire, qui établissent des situations de fait ou en modifient d'autres, il était jusqu'à un certain point nécessaire de les soumettre au contrôle de l'administration de l'Etat. Mais pour tout ce qui touche à l'administration purement journalière de la commune, pour tous les arrêtés ayant un caractère accidentel, fortuit, il aurait pu être dérogé à la règle générale ou même il aurait pu être dit comme on l'a fait pour le conseil municipal : le maire par ses arrêtés règle les affaires de la commune ; à cette règle, on aurait admis des exceptions pour les arrêtés portant règlement permanent ou sur des objets d'ordre un peu particulier, auxquels on aurait imposé une autorisation préalable. Rien de tout cela n'a été fait. On a conservé l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, qui, textuellement repris, forme l'article 85 de notre loi. Mais cette disposition peut s'expliquer et trouve encore sa place dans une loi décentralisatrice comme celle de 1884 : elle ne vise que les actes prescrits par les lois et que le maire accomplit comme délégué du pouvoir central dans la commune, ou mieux en vertu de son pouvoir délégué ; elle est logique et si le maire n'agit pas après une mise en demeure, le préfet, son

supérieur hiérarchique, se substitue à lui ou bien envoie un délégué spécial et telle était la pensée du législateur de 1837 : il n'a voulu entendre « que les actes formels, précisément exigés par les lois » et il n'a pas voulu « qu'à l'aide de ce droit il puisse annuler l'autorité mnnicipale ». D'autre part, il ne s'agit ici que d'un acte ou du moins que de plusieurs actes nettement déterminés et c'est ainsi qu'on a annulé un arrêté préfectoral nommant un délégué spécial pour procéder à la réception de travaux communaux (Conseil d'Etat, 22 juin 1888. Morgand). Et d'ailleurs, dans la discussion de la loi au Sénat, on voulait qu'on spécifiât clairement que le préfet ne pourrait agir par lui-même que dans les cas prévus par les lois et que pour les autres où il ne peut agir, un délégué serait choisi, et on citait comme exemple la réception des actes de l'état-civil. On a combattu cette règle parce que le texte même de l'article la rend inutile. Le préfet ne nommera un délégué qu'autant qu'il ne pourra accomplir lui-même l'acte, qui l'a appelé à se servir de l'art. 85. Toutes ces discussions prouvent combien on ne voulait pas sacrifier les droits propres des maires et quelle portée restreinte, somme toute, avait cet article 85 ; on est pourtant allé bien plus loin encore et on a voté l'art. 99 qui est une négation même de la doctrine décentralisatrice et par lequel dans certains cas on a permis au préfet de se substituer au maire.

L'art. 99 est ainsi conçu ; « Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'art. 91 ne font pas

obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entr'elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. » De longues discussions ont eu lieu sur cette disposition dont l'importance n'échappe à personne car elle substitue les pouvoirs de l'administration centrale aux pouvoirs propres du maire édictés par les articles 91 et 97 ; elle constitue à ce titre un retour forcé vers la centralisation et est la condamnation même de tout ce qu'on avait fait jusque là. Ce qui est plus curieux encore, c'est que ce texte qui a beaucoup été modifié n'existait pas dans le projet primitif de la loi et de même n'existait pas dans les lois antérieures ; c'était donc une innovation. Ce n'est qu'en deuxième lecture devant la Chambre (séance du 7 octobre 1883) qu'il fut adopté sans discussion aucune sous la forme suivante : « Si le maire refuse ou néglige de prendre les mesures exigées par une bonne police municipale ou rurale, le préfet, après une mise en demeure restée sans résultat, y pourvoit selon les circonstances, soit par des arrêtés individuels, soit par des règlements applicables à toutes les communes du département ou à plusieurs de ces communes. » Présenté de cette façon, l'art. 99 aurait pu peut-être prendre place

dans une loi comme la nôtre ; il suffisait en effet d'une mise en demeure restée sans résultat et le seul fait de rappeler ainsi à l'exécution de la loi le maire récalcitrant aurait suffi pour l'excuser. Mais au Sénat la discussion fut très vive et très documentée. Dans la séance du 12 février 1884, MM. Oudet, Lenoël ont combattu cette disposition ; ils ont répété leurs attaques le 5 et le 6 mars suivant. Leur thèse, que nous faisons nôtre, est la vraie doctrine décentralisatrice et libérale. La loi de 1884 avait déjà donné au préfet le droit de faire des arrêtés permanents sur des questions assez différentes et jusqu'à présent on avait laissé les droits de police du maire qui résultent des articles 91 et 97 en dehors de l'administration préfectorale ; par cet art. 99 ce sont ces derniers privilèges qui disparaissent à leur tour : si l'on ajoute que des lois spéciales auxquelles le maire est obligé de se sonmettre, réglementent certaines matières au profit des préfets, il en résulte, avec le vote de cet article, que les pouvoirs du maire sont complètement sacrifiés. M. Labiche a montré d'une façon saisissante de quels pouvoirs était désormais armé le préfet contre le maire actuel ; il a un droit d'initiative absolu pour prescrire toutes les mesures d'intérêt général et il lui reste un droit d'intervention non moins absolu pour sanctionner chaque arrêté individuel et il ajoute : « On veut encore, restreindre les petits privilèges qui restent au maire et créer de cette façon deux maires, le maire officiel et le maire officieux latent. » La Commission sénatoriale avait,

devant les critiques acerbes dont elle était l'objet, modifié la rédaction de l'article et avait distingué entre les arrêtés passagers et permanents ; pour ces derniers le préfet n'avait plus aucun droit. Même ainsi entendu, il fut de nouveau combattu et toujours avec les mêmes arguments. Les défenseurs du système de l'art. 99, qui l'emportèrent d'ailleurs, faisaient remarquer que cet article n'était en aucune façon attentatoire aux droits de police du maire ; bien au contraire, il les constatait une fois de plus, il les proclamait et c'était pour rappeler aux maires l'exécution de leurs droits que l'on accordait ce pouvoir au préfet. « L'article, disait le commissaire du gouvernement, les proclame : le gouvernement demande le droit de contraindre le maire à en faire usage.» Sans doute ! mais l'article va plus loin, il ne fait pas que contraindre le maire à faire usage des droits qui lui ont été conférés, il impose au préfet le droit de se substituer au maire quand celui-ci reste sourd ; voilà où se trouve l'empiètement sur les franchises municipales. Et ce qui prouverait encore combien l'argument invoqué était faible, ce sont les exemples que le commissaire du gouvernement a choisis pour justifier cette intervention arbitraire du préfet [1]. En somme ce n'est que la thèse de la centralisation et la collectivité ne sera pas mieux ga-

[1] Un individu veut construire une marquise sur la voie publique, le maire refuse, le préfet intervient. S'il intervient mal, il y aura toujours le recours ministériel — M. Buffet — La responsabilité ministérielle pour l'établissement d'une marquise ? On

rantie contre les excès d'un préfet qu'elle ignore le plus souvent, qu'elle ne le serait sans le texte de l'article, contre les abus d'un maire, qu'elle-même a nommé ou contribué à son élection. Quoiqu'il en soit, l'article 99 est resté et il semble bien que le mot de cette énigme (car c'est en effet une énigme que ce texte perdu au milieu de cette loi) ait été donné par M. Labiche quand il fit au Sénat la déclaration suivante : « Nous allons au fond des choses, Messieurs ! N'ayons pas peur de regarder la vérité en face ; cette restriction qu'on nous demande aujourd'hui des pouvoirs des maires, cette dépendance absolue, générale dans laquelle on veut les mettre vis-à-vis du pouvoir central, savez-vous quelle est sa raison d'être véritable, Messieurs ? C'est une revanche ! En décidant la nomination des maires, nous avons créé l'indépendance des fonctionnaires ; on n'oserait pas nous proposer de revenir directement sur cette mesure de liberté ; on essaye d'en altérer, d'en supprimer les effets ! Comment ? En supprimant l'indépendance de la fonction [1] ».

Nous avons gardé, pour terminer cette étude de la loi du 5 avril 1884, du moins de ses principales dispositions, la police municipale et rurale et les droits

demandera compte au ministre du refus d'accorder l'établissement d'une marquise ? »

(Sénat. Séance du 6 mars 1884. *Journal Officiel*). C'est là un exemple entre quatre ou cinq que nous ne pouvons passer sous silence.

[1] Séance du 12 février 1884. Sénat. *Journal Officiel*.

qui sont conférés au maire à ce sujet. Ce sont les dispositions contenues dans les articles 91, 97, 98. Le fonds, la forme, la place même (en ce qui touche le premier) de ces articles ont été vivement discutés et il faut bien le reconnaître la question comportait de pareils développements.

C'est l'article 91 qui pose le principe : les deux autres ne font que le développer : « le maire est chargé sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. » Cette disposition n'est qu'un retour à la doctrine proposée par la Révolution française et l'énumération qui est faite dans l'article 97 n'est que la reproduction à peu près intégrale de la loi des 16-24 août 1790 (titre XI. art. 3). On a cru pouvoir laisser au maire et ranger dans la catégorie des attributions propres tout ce qui a trait à la police municipale et à la police rurale ; on a suivi ici la pratique des choses et même l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 le lui reconnaissait.

La police rurale a un but bien défini et le mot rural par lui-même n'a pas besoin de beaucoup d'explications. Où la ligne de démarcation devient plus difficile à trouver entre les droits propres du maire et ceux du pouvoir central, dans la commune, c'est bien et surtout dans les questions de police municipale et c'est pour éviter cette confusion toujours possible que le législateur de 1884 a cru bon de détailler avec un soin jaloux des prérogatives

communales, les attributions qui constituaient réellement la police municipale. L'énumération est très longue, nous nous contenterons de poser les principes généraux et de nous demander quelle est l'orientation que prend cette partie des pouvoirs du maire et surtout s'il ne faudrait pas dans certains cas laisser à l'Etat le droit unique de réglementer cette matière ? La police municipale, ainsi que le fait remarquer la circulaire ministérielle du 15 mai 1884 a un triple but. Elle consiste à assurer le bon ordre, la sûreté et la tranquilité publique. Mais malgré tout, selon la plus ou moins grande gravité de l'affaire qui trouble l'ordre, ce service, éminemment communal d'après la loi de 1884, ne peut-il pas nous apparaître comme un service public d'ordre général ? En d'autres termes la police rentre-t-elle dans les attributions du pouvoir propre ou celles du pouvoir délégué ? La législation nous répond avec un ensemble à peu près parfait que c'est un pouvoir propre : la doctrine, parce qu'elle ne peut arriver à fixer la délimitation précise entre ce qui appartient à l'Etat et ce qui appartient à la commune, n'hésite pas à dire que c'est un pouvoir délégué [1]. Nous croyons ici que tout le monde a raison : d'une part le législateur s'est placé à un point de vue exclusivement communal et on ne saurait le blâmer d'avoir donné au maire le droit propre de réglementer par des arrêtés

[1] Voir à ce sujet dans la Revue Politique et Parlementaire (1894, I, 353) un article intéressant de M. Block sur « la police et l'autorité municipale ».

la police exclusivement municipale ; d'autre part les auteurs méconnaissent trop le caractère communal de la police pour n'envisager que l'intérêt général, l'ordre public général et donner à l'Etat cette nouvelle et écrasante attribution. Aussi bien discutons nous ici un peu trop sur un point théorique, qui est en pratique considérablement amoindri dans ses conséquences par suite du jeu trop libre des dispositions législatives que nous avons examinées, telles que l'art. 99 en particulier qui vient nous donner la tendance actuelle de cette partie des attributions municipales et telles aussi que la loi du 21 juin 1898 sur le code rural, qui enlève au maire pour les passer au préfet, en se référant à la loi de 1884, certaines attributions qui apparaissent pourtant comme ressortissant du domaine de la police purement municipale. Cette loi qu'on ne saurait passer sous silence, parle de la police rurale, qui concerne les personnes, les animaux et les récoltes. Elle pose en principe le pouvoir propre absolu du maire pour tout ce qui intéresse et garantit la sécurité publique ; c'est lui qui prescrit les mesures à prendre en cas de démolition, réparation d'édifices bordant la voie publique et menaçant ruine, en cas de rupture de digues, d'inondations ou d'incendie. Mais le préfet, sur l'avis conforme du conseil général, peut intervenir pour interdire dans tout le département l'emploi de certains matériaux servant à construire les toitures. Il empiète sur les attributions municipales dans l'art. 10 de cette loi relatif aux précautions nécessaires

pour écarter les dangers d'incendie et il en est de même dans l'art. 11 ; dans presque tous les cas on constate la coexistence du droit du préfet et celui du maire. Le maire a pleins pouvoirs pour la salubrité publique. Mais à son défaut le préfet peut, aprés enquête « de commodo et incommodo », et avis des chambres d'hygiène prescrire toutes mesures utiles. L'art. 23 dit que le maire peut prescrire aux propriétaires la suppression de mares à eau stagnante, mais si le propriétaire résiste, c'est le préfet qui d'office procède à cette suppression. Pour tout ce qui concerne la police sanitaire des animaux dans une commune, les pouvoirs des maires ont presque tous été remis au préfet ; le maire ne fait que constater la maladie, c'est le préfet qui prend, aprés, les mesures prévues par l'art. 33 de la loi. L'art. 71 rappelle même les prescriptions de l'art. 99 de la loi de 1884, et prouve par là que les droits de police du maire sont en dernière analyse accaparés par le préfet. Il en est de même pour la police rurale des récoltes. En principe ce sont les maires qui en sont chargés (art. 73), mais les préfets prescrivent les mesures à prendre pour arrêter ou prévenir les dommages causés à l'agriculture par des insectes (art. 76) et l'arrêté qui intervient n'est exécutoire que sur l'approbation du ministre de l'agriculture.

La question s'est posée pourtant dans les grandes agglomérations de savoir si la police devait rester entre les mains du maire ou bien passer directement entre les mains de l'Etat. Des considérations d'ordre

bien différent ont été émises en faveur de cette idée et beaucoup de grandes villes ont demandé instamment qu'on leur appliquât à ce point de vue le régime spécial dont jouit Paris ; les événements qui se produisent chaque jour ne sont pas faits pour en arrêter l'essor.

Dans la grande ville, la criminalité y est plus forte ; la tranquillité de la rue, la sûreté des personnes, le bon ordre y sont bien plus troublés que dans les campagnes rurales et la conséquence fatale c'est que la responsabilité de la police municipale y est toujours fortement engagée. On ajoute que le maire choisissant lui-même ses agents, outre qu'il est restreint quelquefois dans le nombre et que les ressources communales lui imposent une réserve facile à comprendre, apporte à la confection de ce travail, une partialité que sa fonction électorale exige de lui, et qui se répercute un peu sur l'individu qui est choisi ; en sorte que la police n'est faite, non point tant pour réprimer les abus de la rue et les infractions aux arrêtés municipaux et aux lois, que pour former un noyau solide d'électeurs dévoués. Une tendance se manifeste donc, assez nettement marquée, qui, la doctrine aidant, voudrait faire don à l'Etat des pouvoirs de police donnés au maire dans l'art. 91. Elle doit être combattue pour deux raisons qui ont d'ailleurs une connexité étroite : elle va à l'encontre direct de la thèse que nous soutenons, c'est une mesure de centralisation que rien ne justifie. Mais surtout, elle prouve combien est invétérée

chez nous cette idée de la toute puissance de l'Etat et de son pouvoir merveilleux et rapide de guérison sociale. Et c'est surtout ce point de vue que nous ne pouvons admettre : il n'est pas admissible, il n'est pas naturel que l'individu isolé, au lieu de s'adresser à ses mandataires directs qu'il a choisis, aille au contraire demander à un pouvoir anonyme qu'il connait mal, le secours dont il peut avoir besoin. Cette théorie de faire de l'Etat la fin de nos aspirations, la divinité qui doit ramener sur cette pauvre terre l'âge d'or est funeste à tous les points de vue ; nous la combattons surtout parce qu'elle tue chez l'individu et d'une façon irrémédiable, le sentiment de sa personnalité, de ses droits de ses devoirs. Il n'a pas encore été prouvé (le sera-ce jamais?) que la police fut mieux organisée quand elle est aux mains de l'Etat que quand elle appartient au maire dans la commune; nous persistons à penser que ce dernier, par son prestige, par sa force morale, qu'il puise dans le principe même de sa fonction, est plus apte qu'un fonctionnaire quelconque à calmer les esprits surexcités et à prévenir de graves conflits.

QUATRIÈME PARTIE

Ce que l'on a fait dans le sens de la décentralisation après la loi de 1884

Nous avons examiné aussi exactement que possible, en ne tenant compte que des libertés locales, la loi de 1884. Et il ne faut pas se le dissimuler. Si intéressants qu'aient été ses travaux, si excellents qu'aient été le but poursuivi et l'esprit dans lequel on a commencé l'examen de ce projet qui est devenu la loi, les résultats obtenus ne sont pas en raison directe de l'œuvre entreprise. La loi de 1884 a eu le grand mérite sans doute de poser le principe de la souveraineté du corps municipal ; de cette façon elle s'est mise en harmonie avec l'ensemble des lois politiques qui régissent notre pays, en donnant la plénitude des droits à une émanation directe de la volonté des administrés. Elle a marqué aussi par des dispositions empreintes d'un libéralisme certain, que son souci était d'élargir le cadre des attributions municipales pour le seul profit de la commune, d'activer encore plus l'initiative individuelle en faisant peser sur elle une responsabilité plus lourde qui, en même temps qu'elle

l'honore, lui donne une conscience plus réfléchie de ses devoirs et de ses droits. Est-ce à dire que tout est fini dans cette voie ? Si nous pensions un instant que l'œuvre accomplie est parfaite, nous ignorerions la plus élémentaire des règles qui président à l'histoire des peuples, celle qui veut que le développement régulier et normal des institutions est lié au sort, à la vie des individus qu'elles régissent et que le progrès social n'est pas limité dans le temps ni dans l'espace. Et certes s'il est une matière où cette vérité s'applique avec plus de force encore, c'est bien celle que nous avons eu la témérité de choisir : les institutions administratives d'un pays sont le miroir dans lequel on peut apercevoir l'âme même de ce pays : elles réflètent ses aspirations, son génie national, sa valeur morale et sociale, et celles qui sont à la base même de l'édifice, qu'on les appelle commune ou canton, sont encore plus démonstratives de ce fait.

Aussi bien ne nous attarderons-nous pas à ces vérités scientifiques : la commune, telle qu'elle sort du moule de 1884 est-elle suffisamment décentralisée ? Toutes les critiques que nous avons adressées au fur et à mesure qu'elles se faisaient sentir au cours de cet essai, sont là pour répondre à notre place. Il y a mieux à faire encore. Nous allons examiner dans cette dernière partie ce que l'on a fait dans ce sens : il y a eu beaucoup de projets de lois parmi lesquels quelques-uns ont abouti : nous étudierons plus spécialement la loi du 22 mars 1890, celle du 4 février 1901, celle du 7 avril 1902, et celle

toute récente du 8 janvier 1905. Nous verrons ensuite les derniers efforts de la doctrine décentralisatrice telle qu'elle résulte des dernières tendances qui se sont accusées.

CHAPITRE Ier

Le Travail législatif

§ 1. *Projets de lois.* — Dès que la loi de 1884 eut été promulguée, on peut dire que le travail législatif a immédiatement repris sur cette question et une foule de propositions de lois ont été déposées sur le bureau de la Chambre ou celui du Sénat. Nous n'avons pas l'intention de les passer tous en revue ; mais au moins pourrons-nous les citer pour bien montrer que la question est encore vivante et que des solutions plus heureuses interviendront certainement. Dans la séance du 18 janvier 1890[1], MM. Maurice Faure et Turrel déposèrent une proposition de résolution ayant pour objet la nomination d'une commission concernant d'une façon générale la réforme administrative. Quoique conçue d'une façon générale, cette proposition indique bien le but poursuivi et il est certain qu'elle influera sur les projets qui viendront après. Et dès le début de l'année 1890 une nouvelle concession était faite aux idées décentralisatrices par la loi du 22 mars, qui forme le titre VIII de la loi de 1884. C'est sous la poussée bienfaisante de toutes ces initiatives que les dépôts de projets de loi se font de plus en plus nombreux. Le 29 mai 1890, c'est M. Hovelacque, député, qui dépose une propo-

[1] Revue générale d'Administration, 1890, I.

sition de loi relative à l'organisation départementale et cantonale et à la suppression de la tutelle administrative. C'est une modification profonde à notre système administratif que l'on demande ici : nous doutons que l'on réussisse avant longtemps ; c'est dans ces matières, peut-être plus que partout ailleurs qu'il est sage d'aller lentement, de marcher de transformation en transformation, de suivre pas à pas les mœurs administratives du citoyen, son éducation civique, son goût à la liberté. Il ne faut pas refaire l'exemple de la Constituante, qui, en brisant d'une façon soudaine les cadres de l'ancien régime a plongé la France dans « un délire de liberté » aussi néfaste dans ses conséquences qu'il fut juste et sacré dans son principe. Sur le vœu de la Chambre des députés, le gouvernement a nommé une commission extra-parlementaire de décentralisation administrative, composée en grande partie de sénateurs et de députés et d'hommes qui, par leur situation, soit comme fonctionnaires des administrations centrales ou locales, soit comme représentants de villes et communes, soit simplement comme journalistes, avaient à s'occuper de ces questions. Elle fut nommée le 16 février 1895. Peu de temps après, M. de Marcère, le fils de l'honorable rapporteur de la loi de 1884, faisait paraître en brochure un projet de réforme de la loi municipale que nous étudierons à son tour. Puis c'est le gouvernement qui prend lui-même l'initiative et qui dépose le 27 octobre 1896 un projet de loi « modifiant la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale,

présenté au nom de M. Félix Faure, président de la République, par M. Louis Barthou, ministre de l'intérieur. »

A partir de cette époque on peut dire qu'il ne se passe pas d'année qui ne voit éclore un nouveau projet de loi. Nous avons relevé au hasard de la plume une proposition de loi de MM. Argelès et autres sur le referendum communal le 12 novembre 1897; un projet de MM. Andrieux et Gouzy tendant à modifier l'article 76 de la loi de 1884, le 8 juillet 1898 et dans la même séance un projet de résolution de M. Gervais ayant pour objet la nomination d'une commission de décentralisation. Le 8 novembre 1898, M. Labussière dépose un projet de loi portant modification à la loi de 1884. Le 29 novembre 1901, MM. Louis Martin et Chassaing demandent l'organisation départementale et cantonale et la suppression de la tutelle administrative ; ils réitèrent leur proposition dans un projet de loi du 23 octobre 1902. Enfin, en 1903 et le 5 novembre, M. Bienvenu Martin propose de supprimer l'autorisation nécessaire pour plaider aux communes et aux établissements publics[1].

Au milieu de toutes ces propositions si différentes, mais qui poursuivaient au fond toutes le même but, nous en avons choisi deux, qui nous ont paru comporter quelques développements parce qu'ils ont été

[1] Revue générale d'Administration, années 1897, 1898, 1901, 1902, 1903.

par la suite réellement et en partie votés. Les projets en question et qui sont celui de M. de Marcère et celui de M. Barthou, ne se sont pas bornés à présenter des observations générales, ils ont pénétré dans le détail de la loi. Le premier a même voulu refaire la loi de 1884 en entier. Mais dans ce travail qui est à retenir par bien des côtés, M. de Marcère, et nous aurons l'occasion de le montrer, a fait souvent œuvre de déconcentration. Le second n'a pas l'allure du premier : il se borne à rappeler les réformes urgentes, il procède par voie de détail et paraît à ce titre plus pratiquable.

§ 2. — *Projet de Marcère.* — Dès les premières lignes de son exposé de motifs, il nous indique le but qu'il a poursuivi : « L'idée dominante de ce travail a été d'isoler la commune, de la laisser autant que possible libre de ses actes et d'en faire une personnalité morale bien distincte, représentant des intérêts qui ne se confondent pas avec d'autres pour ne citer que ceux du département et de l'Etat. Aussi ne conserve-t-on que la tutelle directe de l'Etat représenté par les agents du pouvoir exécutif, parce qu'il importe, surtout si on augmente les libertés communales, d'éviter que cet accroissement d'indépendance dégénère en anarchie et en licence, qu'il convient de maintenir dans les circonstances importantes les lois qui relient la commune à l'Etat pour sauvegarder l'unité de la Patrie ; qu'il est prudent de tenir la main à ce que le faisceau des organes de notre vie

politique sur toute la surface du territoire ne soit pas rompu. Tel est le but poursuivi [1] ».

Contrairement à ce que nous avons décidé pour la police municipale, il donne le droit de nomination des agents au pouvoir central et pour cette raison que la police est plus une attribution de l'Etat que de la commune. Il dit que puisqu'en derniére analyse, c'est l'Etat qui a la force coercitive, la force armée, c'est lui aussi qui commande, c'est lui qui la fait agir et d'ailleurs n'est-ce pas décentraliser que d'augmenter les libertés communales en fortifiant du même coup le pouvoir central ? C'est cette idée qui le guide dans cette modification ; il faut effectivement un pouvoir fort, mais limité dans ses attributions propres. Il repousse avec une implacable énergie la tutelle administrative des Conseils généraux, d'arrondissement, en dehors bien entendu des affaires qui mettent un intérêt régional en jeu. Mais il « ne faudrait pas sous le prétexte d'augmenter les attributions d'une assemblée spécialement chargée des intérêts départementaux, en profiter pour mettre la commune sous sa dépendance et substituer cette tutelle nouvelle d'un corps délibérant à celle du pouvoir exécutif ». Nous ne saurions partager cet avis. S'il est vrai, et nous le croyons, ainsi que l'a dit M. Hauriou quelque part, que la décentralisation est essentiellement caractérisée par ce fait que l'admi-

[1] De Marcère. Projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884. Larose. Paris 1895.

nistration locale est remise aux mains de citoyens élus directement, qu'elle se présente à nous comme une émanation du suffrage universel, n'est-ce pas décentraliser que de soumettre la commune au contrôle du Conseil général? Pour ce qui est du Conseil de préfecture et du Conseil d'Etat, que M. de Macère supprime ou exige quelquefois, peu nous importe, puisqu'en principe la tutelle administrative est maintenue. Nous allons même plus loin que M. de Marcère : pour décentraliser véritablement la commune il faut dans la mesure du possible, la soustraire à l'administration ; mais nous estimons précisément que dans cette mesure où l'administration intervient il ne saurait trop y avoir de garanties contre les abus qu'elle peut commettre, et qu'imposer au pouvoir exécutif (qu'il émane du préfet, du ministre ou du Président de la République) la nécessité de prendre un avis auprès de certains corps administratifs, est une œuvre salutaire qui ne peut que profiter aux libertés communales. Où nous sommes d'accord avec lui, c'est sur les articles qu'il se propose de réformer. Il est partisan d'une augmentation sensible des pouvoirs des conseils municipaux en ce qui touche le vote des centimes additionnels dont le produit serait affecté à des dépenses ordinaires ou extraordinaires d'utilité communale ou en cas d'insuffisance de revenus, à condition que la durée n'excédât pas cinq ans. Ces délibérations seraient exécutoires dans la limite de 20 centimes qui était à cette époque le chiffre fixé par la loi de finances et au-dessus de cette limite

l'approbation préfectorale serait nécessaire. Il en est de même des emprunts qu'il laisse pour une grande partie à l'administration communale ; il ne les soumet à l'approbation que s'ils ne sont remboursables que sur les centimes extraordinaires ou, s'ils le sont sur les revenus ordinaires, quand la durée dépasse 30 ans et si l'emprunt n'est remboursable que sur les revenus extraordinaires ; il réclame encore un décret si la somme dépasse un million. De cette façon les petites communes pourraient faire plus librement leurs acquisitions et un plus grand nombre de travaux d'utilité communale prévus à l'art. 68 (§ 3). Ce même article 68 subit encore quelques assauts redoutables de la part de M. de Marcère pour tout ce qui concerne la vaine pâture, le classement, le déclassement, le redressement, le prolongement, l'élargissement, la suppression des rues et places, le tarif des droits de voirie, de stationnement, pourvu qu'ils ne dépassent pas la limite maxima fixée. On pourrait même sans trop d'inconvénients laisser le soin au Conseil général de fixer cette limite pour tous les droits qui sont portés à l'article 183 de la loi. Pour tous ces cas il supprime la nécessité de l'autorisation, il ne la maintient que quand la commune dépasse le maximum. Il supprime aussi l'autorisation pour tout ce qui touche au budget communal, aux crédits supplémentaires, extraordinaires, emprunts votés dans la limite, aux foires et marchés. Une chose curieuse à signaler dans ce projet et à propos de ces articles divers est le fait suivant : M. de Mar-

cère supprime bien l'approbation préfectorale, mais il laisse subsister les recours établis par les lois devant le ministre de l'Intérieur et le conseil d'Etat ; pour ce qui est du conseil d'Etat évidemment le recours pour excès de pouvoir subsistera ; mais quant au recours gracieux, nous ne voyons pas trop comment le ministre pourrait intervenir puisque le préfet, dont il est le mandataire dans le département, n'aura pas le droit d'intervenir.

Une disposition originale est celle qui concerne les travaux des communes : il propose pour eux « quand bien même il y aurait lieu de recourir à des crédits dépassant le maximum de 20 centimes extraordinaires, ils pourraient toujours être exécutés par voie d'économie sans autorisation préalable, quand les sommes à dépenser ne dépasseraient pas le chiffre de mille francs pour chaque nature de travaux. » Effectivement, les petites communes qui sont encore la majorité verraient, de cette façon, augmenter leurs pouvoirs respectifs pour les travaux d'entretien et même pour les petits travaux neufs. Avec de telles modifications, il n'est pas douteux qu'un progrès très réel serait accompli dans la voie de l'affranchissement communal. Dans le détail des articles, M. de Marcère fait quelquefois œuvre de déconcentration et même de centralisation, ce qui paraît plus fort. Ainsi, quand il demande la suppression de la formalité administrative, de la loi, pour la remplacer par un simple décret du pouvoir exécutif, il suit trop fidèlement le principe fameux de

Rœderer, « délibérer est le fait de plusieurs, agir celui d'un seul », et d'autre part, étant donné la définition que nous nous sommes proposé de la décentralisation en général, nous ne devons jamais nous effrayer de la tutelle de corps élus, tandis qu'au contraire nous devons craindre celle qui vient du fonctionnaire du pouvoir central.

Projet Barthou. — Il est postérieur d'un an environ au projet précédent. Il résume ou à peu près toutes les idées de réforme qui s'étaient fait jour jusqu'à ce moment et il a le grand avantage de détailler d'assez près les réformes qu'il veut apporter. Dans l'exposé des motifs, nous trouvons cette indication : « Le but est d'assurer la réalisation des vœux exprimés par la commission extraparlementaire qu'a institué le décret du 16 février 1895, sur le fonctionnement de l'un des organismes primordiaux de notre droit administratif, la commune. » Cette commission extraparlementaire que nous avons notée à sa date, a donné lieu à des travaux remarquables et à un rapport de M. Alapetite qu'elle a approuvés. Ce rapport est un résumé approfondi de toutes les réformes présentées et M. Barthou s'en est beaucoup servi pour l'élaboration de son projet. Examinons sommairement les articles qu'il se propose de changer.

L'article 6 de la loi lui paraît, comme à M. de Marcère, devoir être solutionné par un décret au lieu d'une loi ; nous avons déjà dit ce que nous pensions d'une telle modification et nous passons.

L'article 68 est encore ici naturellement l'objet des attaques des décentralisateurs et comment pourrait-il en être autrement puisque c'est le dernier rempart solide derrière lequel se réfugient et se cachent les exceptions au principe de l'art. 61 ? Le projet s'étonne que les baux soient soumis d'une façon générale à l'approbation préfectorale et sur ce point il réclame un peu plus de liberté. Il en est de même pour les paragraphes 5 et 7 de ce même article qui ne se comprennent plus guère dans une loi réellement décentralisatrice et nous avons dit pourquoi. A propos de l'art. 75, il demande de remplacer le décret rendu en Conseil d'Etat qui intervient par un simple arrêté préfectoral ; cette mesure ne saurait nous arrêter, car elle n'étend en aucune façon les pouvoirs du conseil ; nous devons reconnaître pourtant que cette procédure simplifiée accélèrera dans une certaine mesure la solution de l'affaire et à ce titre apportera un peu plus de clarté et de rapidité dans l'expédition des affaires. C'est la même raison qui a poussé l'auteur du projet dans la réfection de l'article 103 ; si un conseil municipal n'allouait pas les fonds pour les dépenses de la police municipale, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire est inscrite, d'après la loi de 1884, par un décret, le Conseil d'Etat entendu ; avec la nouvelle rédaction, c'est le préfet qui serait désormais chargé de ce soin.

Le projet s'est élevé aussi contre l'article 124 de la loi qui impose aux communes la nécessité d'une

autorisation préalable pour plaider dans les actions en justice autre que les possessoires. Comme M. de Marcère, il estime que cette suppression est devenue chose facile et raisonnable.

Mais où le projet est encore plus réformatif, c'est pour tout ce qui concerne le budget et plus particulièrement les articles 141, 143, 145. « Le Gouvernement a pensé, y est-il dit, d'accord avec la commission de décentralisation, qu'il convenait d'attribuer au conseil municipal le droit de voter définitivement les impositions pour dépenses annuelles, tant obligatoires que facultatives, lorsqu'elles n'excéderont pas 10 centimes additionnels et au préfet l'autorisation des impositions dépassant ce maximum. » La raison principale qu'il invoque est, indépendamment de l'affranchissement communal, la suivante : Le Gouvernement central, le ministre de l'Intérieur ne peut plus subvenir à l'examen de tous ces budgets, il faut donc en laisser une partie à la libre appréciation du conseil, au libre vote de ce dernier, et pour ceux qui nécessitent une autorisation, revenir au préfet ; tout le monde de cette façon y gagnera quelque chose. » L'art. 141 est encore plus étendu : il faut porter le maximum des impositions de 20 à 30 centimes et pour cela il sera nécessaire de modifier la loi des finances qui fixe chaque année ce maximum. L'art. 143 prévoit le cas où le maximum fixé par le conseil général sera dépassé ; toutes les contributions de ce genre seront, dit l'article, approuvées par décret du Président de la République ; avec raison le projet

propose de substituer la loi au décret. Et, en effet, outre que c'est un retour à la vraie doctrine décentralisatrice, il ne faut pas oublier que toutes ces contributions, quand elles sont régies par l'art. 143, c'est-à-dire quand elles dépassent le maximum, auront pour objet de subvenir à de grands travaux d'utilité communale, dont le caractère d'utilité publique ne peut être établi que par une loi ; on réunit ainsi les travaux à effectuer et les dépenses qui serviront à en couvrir les frais.

Enfin, et c'est à cet article que le projet s'arrête, il faut que de plus en plus la commune soit maîtresse de son budget et c'est dans ce sens que le dernier alinéa de l'art. 145 est modifié ainsi qu'il suit : « Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il ne renferme pas de centimes extraordinaires autres que ceux que le conseil municipal a le droit de voter en vertu de l'art. 141, les allocations portées audit budget pour dépenses facultatives d'utilité communale ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. » Pourtant, le projet comporte dans ses dernières parties une réforme à laquelle nous ne nous associons que difficilement. Sous le prétexte, et comme à regret en quelque sorte de ce que l'on venait de faire, « que la plus large initiative et la part d'indépendance étaient ainsi conférées aux municipalités pour la gestion de leurs finances », il a fallu songer à « sauvegarder dans une certaine mesure les intérêts supérieurs du trésor public. » Et alors on a proposé de reculer le

chiffre de 30.000 francs qui est celui au-dessus duquel une commune peut nommer un receveur municipal, jusqu'à 60.000 francs de revenus. La première conséquence serait la diminution forcée du nombre des receveurs municipaux au profit des percepteurs, des agents de l'Etat, mais aussi, et ce serait une deuxième conséquence, elle restreindrait beaucoup le droit de présentation que les communes possèdent pour ces receveurs municipaux. Nous ne saurions nous laisser convaincre par les arguments que l'on a produits. La règle générale qui subsiste est que le maire nomme à tous les emplois municipaux, on a introduit une exception à cette règle en ce qui concerne les receveurs municipaux ; mais on reconnaîtra sans peine que dans un projet qui s'inspirerait réellement de l'intérêt communal, une pareille exception devrait disparaître ; on pourrait entourer le droit du maire de toutes les garanties indispensables à une bonne recette municipale, sans aller jusqu'à l'amputer encore de cette attribution.

CHAPITRE II

Lois votées

Nous avons eu depuis ces dernières années, si on excepte quelques lois particulières sur certains objets communaux, trois lois très importantes à notre point de vue ; celle du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs ; celle du 7 avril 1902 modifiant des dispositions de la loi du 5 avril 1884 et celle du 8 janvier 1905 supprimant l'autorisation nécessaire aux communes pour ester en justice ; mais avant d'entrer dans l'examen de ces dispositions législatives, nous avons à nous occuper d'une quatrième, antérieure aux trois premières et que nous avons volontairement laissée de côté parce que nous avons estimé que sa place logique n'était pas au titre VII de la loi de 1884, mais à son ordre chronologique à la date du 22 mars 1890, et aussi parce que la tendance qu'elle semble vouloir favoriser et consacrer est un peu différente de celle qui caractérise la loi de 1884. En effet, cette loi de 1890 qui ne se compose que d'un article se présente à nous comme la part faite à une théorie éminemment décentralisatrice que nous avons étudiée au début même de la loi de 1884, et qui assignerait au canton la première place, qui en ferait la base de l'organisme administratif à venir.

§ 1. — *Loi du 22 mars 1890*

Cette loi qui permet à plusieurs communes de se réunir a une tendance que nous avons signalée, mais qu'il importe d'expliquer. Elle n'a pas eu pour effet d'accroître en quoi que ce soit les pouvoirs soit des Conseils communaux, soit des fonctions municipales du maire, ni même de donner à ces syndicats, qu'elle autorise et sur lesquels elle a droit de vie et de mort, une autonomie quelconque ; non. Le législateur a très bien compris et des auteurs éminents y ont attaché leurs efforts, que si on voulait imposer la réunion de plusieurs communes en vue de leur faire accomplir une œuvre d'utilité intercommunale, on n'arriverait très probablement qu'au but contraire à celui que l'on poursuit. L'exemple avait été frappant des articles 116 à 119 qui visent les conférences intercommunales et si les Commissions syndicales créées pour l'administration des biens indivis (art. 161 à 163) répondaient à quelques besoins plus précis et plus définis, elles avaient eu malgré cela un succès tout à fait relatif. En 1890 donc, le législateur a pensé qu'il fallait pousser les petites communes à se réunir entre elles pour des œuvres pour lesquelles les ressources de chacune d'elles ne suffisaient pas. Prenons une petite commune : généralement elle ne peut pas avoir un hôpital pour y loger des malades, et généralement aussi le service de l'assistance publique est très médiocrement installé et organisé ; si maintenant les communes qui se trouvent dans ce cas veulent se réunir

pour la satisfaction de ces services, la loi de 1890 leur en donne la faculté. La loi de 1890 est quelque chose de plus. Jusqu'ici en effet, tous ceux qui avaient étudié ces matières avaient pensé au canton comme base du système administratif futur ; leurs projets de réforme avaient tous échoué, d'abord parce qu'on réunissait de force les communes entre elles et parce qu'ensuite le canton tel qu'il est formé aujourd'hui, ne répond pas à ce qu'on attend de lui. Si donc on voulait, malgré tout, faire aboutir ce projet de réorganisation cantonnale, il fallait permettre, sans l'imposer jamais, la réunion en syndicat de plusieurs communes limitrophes : c'est ce qu'a fait la loi de 1890 dans son art. 1^er^ ou 169 de la loi du 5 avril 1884 : « lorsque les Conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître par des délibérations concordantes leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur et s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes. D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises avec le consentement de celles-ci à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux de ces communes et des communes

déjà syndiquées sont approuvées par décret simple.» Tel est le but de la loi : il est très clair et si l'on veut se souvenir que le rapporteur de cette loi au Sénat fut M. Labiche qui, en 1884, combattit si énergiquement l'art. 99, on peut se rendre compte quels progrès l'idée avait accomplis durant ces six dernières années.

C'est le Sénat qui, dans la discussion, alors que le projet primitif portait seulement les communes limitrophes d'un seul département, a étendu la règle aux communes des départements limitrophes. Un point qui fut aussi assez discuté, c'était ce qu'on entendait par œuvre d'utilité intercommunale ; l'opinion qui l'emporta et qui était celle du rapporteur, était la suivante : toute énumération serait forcément incomplète, elle aurait l'air restrictive et, dans ces matières, il vaut mieux s'abstenir par conséquent de définition ; il ne pouvait venir à l'idée de personne de définir d'une façon nette en quoi consistait cette utilité. On s'est borné seulement à donner quelques exemples [1].

[1] Au cours de la discussion, on a cité comme pouvant être poursuivies par des syndicats de commune, la création et l'entretien d'hôpitaux, d'hospices, institution de caisses de prévoyance, de pensions pour secourir à domicile les vieillards et les infirmes indigents, l'organisation d'établissement d'enseignement professionnel ou agricole, la fondation de musées, de bibliothèques, la création et l'entretien des voies de communications, de moyens de transport, d'entreprise de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, canaux, l'organisation de corps intercommunaux de sapeurs-pompiers, etc. — Morgand. — Loi municipale II. 501.

Le point capital de la loi c'est l'art. 170 : les syndicats ainsi formés jouissent de la personnalité civile. Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables. C'est là évidemment la question. Car si on n'avait continué à agir vis-à-vis de ces syndicats en formation comme on avait fait pour les syndicats professionnels, ou les conférences intercommunales desquelles ne pouvait sortir aucune décision propre, c'eût été décreter en même temps que la vie, la mort de ces institutions. Nous devons nous féliciter de cette disposition et étendre de plus en plus le mouvement syndical des communes. Pour tout ce qui touche aux délibérations, aux séances, au Comité du syndicat formé, c'est la loi de 1884 qui s'applique et la règle est toute naturelle. Bornons-nous seulement pour terminer avec cette loi de 1890 de citer la disposition de l'art. 179 § 1 : « Le syndicat est formé soit pour un temps déterminé, soit à perpétuité. » Elle indique dans quel esprit la loi a été faite : si elle ne s'effraie pas de ce caractère perpétuel de l'institution qu'elle crée, c'est qu'elle veut en favoriser le développement, c'est qu'elle la considère comme un outil de progrès social, et pour conclure, c'est que l'esprit décentralisateur pénètre enfin dans les milieux législatifs. Puisse-t-il y demeurer longtemps ! La loi de 1890 a été tout de suite appliquée et les populations rurales s'en sont emparées immédiatement. Dès 1892 un décret du 23 août autorise la constitution d'un syndicat entre des communes des Bouches-du-Rhône pour la création d'un

canal d'irrigation [1] ; un décret du 2 juillet 1892 autorise un syndicat à Pont-de-Poitte (Jura) pour le fonctionnement d'un bureau de bienfaisance et enfin un décret du 25 avril 1895 réunissait en syndicat les communes du canton de Villersexel et autorisait la création d'un hospice intercommunal à Villersexel [2].

§ 2. *Loi du 4 février 1901*

Elle n'intéresse pas directement la commune et elle n'a pas été faite spécialement pour elle ; ainsi que son titre l'indique, elle traite d'une façon générale de la tutelle administrative qu'elle réduit — au moins pour la commune — d'une manière notable. C'est le résultat de tous les projets qui ont été déposés, en ce sens que c'est toujours l'application de la même idée qui a présidé à la confection de ces projets. Il apparait de plus en plus chaque jour qu'il est puéril de réclamer pour les conseils municipaux le droit d'accepter ou de refuser une donation ou un legs et pourtant la nécessité de l'autorisation prévue par l'article 68 existe encore, dans des propositions bien moindres toutefois. L'article 68, n° 8 de la loi de 1884 prévoyait l'approbation préalable « pour l'acceptation des dons et legs faits à la commune quand il y a des charges ou conditions ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles. » La nouvelle loi dans son article 3, § 1, ne la conserve plus que quand il y a des réclamations des familles : c'est un progrès et

[1] Revue générale d'administration. 1893. I. 83.
[2] Revue des établissements de bienfaisance. 1895. 178.

l'on s'aperçoit que petit à petit, lambeau par lambeau, la réforme pénètre dans les mœurs et dans la loi. Cette même loi modifie aussi les articles 111 et 112 de la loi de 1884. Dans l'article 111 elle supprime — et ceci est une mesure de déconcentration assez marquée puisqu'elle fait disparaître la tutelle administrative de l'Etat pour la remettre au préfet, — elle supprime le § 2 de l'article 111 ancien qui proclamait la nécessité d'une autorisation par décret en conseil d'Etat quand il y avait réclamation des prétendants droit à la succession et quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs : désormais c'est toujours le préfet qui, dans quelque espèce que ce soit, a le droit d'autorisation. Dans l'article 112, le dernier qui nous préoccupe dans l'examen de cette loi, la modification est beaucoup plus importante, parce qu'elle est beaucoup plus décentralisatrice que les deux autres précédentes : elle impose, en effet, à l'administration préfectorale un délai maximum passé lequel le refus du Conseil municipal devient définitif : et de cette façon l'article 112 nouveau restreint ici d'une manière considérable les pouvoirs de l'administration au profit de ceux des conseils municipaux et on ne saurait trop la louer. La modification a l'air toute petite, un membre de phrase à peine : tandis que l'article 112 ancien réclamait, pour que le refus du don ou legs fut définitif, une seconde délibération du Conseil municipal, l'article 112 nouveau ajoute : « Le refus n'est définitif que si par une seconde délibération le Conseil municipal

déclare y persister, ou bien si le préfet n'a pas requis de nouvelle délibération dans le mois de la réception de celle portant refus..... » le reste comme à l'ancien article. Ainsi donc le préfet peut toujours inviter le Conseil municipal à réfléchir : mais tandis qu'auparavant il pouvait laisser écouler tout le temps qu'il voulait pour agir, actuellement le délai d'un mois lui est imparti et s'il le laisse passer, le refus devient définitif, sans qu'il soit nécessaire d'une seconde délibération. C'est là, on le voit une disposition qui fait bien augurer des réformes à venir.

§ 3. *Loi du 7 avril 1902*

Cette loi porte modification de certains articles de la loi de 1884 qui visent plus particulièrement le budget communal ; c'est en quelque sorte le projet de loi de M. Barthou que nous avons examiné, et qui est devenu, en partie tout au moins, une réalité. Elle a pour but essentiel d'élargir les pouvoirs des conseils municipaux en la matière du vote des centimes additionnels et de rendre ainsi les municipalités de plus en plus maîtresses de leurs budgets. Elle se compose de deux articles qu'il nous reste à voir.

L'article premier abroge purement et simplement les paragraphes 15 et 16 de l'article 133 de la loi de 1884 qui disaient : « L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires ; il est approuvé par décret dans tous les autres cas. » Telle était l'ancienne règle qui est abrogée et aujour-

d'hui donc d'une façon générale et c'est d'ailleurs ce qui est dit dans la suite, il n'est plus besoin d'autorisation pour les centimes additionnels affectés tant aux dépenses obligatoires que facultatives. Cette décision et très libérale, elle fait disparaître la tutelle qu'elle remplace par un maximum, que l'on ne peut pas dépasser sans autorisation.

La règle est posée dans l'article 141 modifié par notre loi: « les conseils municipaux votent les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois». Ils sont donc libres sous les conditions exigées par la loi. Le premier paragraphe de l'ancien article 141 a disparu et avec lui la nécessité de ce maximum de cinq centimes n'excédant pas cinq années pour les contributions extraordinaires ; pourvu qu'ils restent dans le maximum fixé par le Conseil général, les Conseils municipaux ont désormais toute liberté d'action. L'article 141 est d'ailleurs très précis. Ils peuvent voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus. Ils peuvent en outre voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires dans la limite fixée chaque année par le Conseil général. Ils peuvent voter également les emprunts remboursables sur les impositions ci-dessus ou sur les ressources ordinaires dont l'amortissement n'excèdera pas trente ans.

L'article 142 nouveau élimine aussi le maximum

de cinq centimes qui joint à celui du Conseil général était une nouvelle entrave aux droits des conseils municipaux. Désormais pour toutes les contributions ou impositions, c'est ce dernier maximum, celui qui est fixé par le Conseil général chaque année, qui donne le degré d'autonomie du Conseil : si le Conseil reste en deçà, il est libre ; s'il va au-delà il a besoin d'une autorisation. Indépendamment de la nécessité de cette approbation préalable, il y a aussi une règle qui vient s'appliquer ici et qui touche à la durée de l'emprunt et de l'amortissement ; autant que possible on veut empêcher les emprunts à longue échéance et c'est une mesure de prudence qu'il faut conserver : quand on fait des opérations de ce genre, à trop longs termes, on n'aperçoit pas très bien les conséquences qui peuvent subvenir et de plus cela facilite des emprunts qui sont une chose toujours mauvaise dans les finances communales ou autres ; c'est pourquoi l'article 142 a maintenu et avec raison ce délai de trente ans comme suffisamment long ; il est ainsi conçu : « Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les contributions, pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires, qui dépassent le maximum fixé par le Conseil général et les emprunts remboursables sur ces impositions dont l'amortissement n'excèdera pas trente ans. » Remarquons aussi que sous le régime de l'ancien article 143, c'était un décret en Conseil d'Etat qui intervenait pour les impositions qui dépassaient le maximum fixé par le Conseil général ; aujourd'hui un simple arrêté pré-

fectoral suffit : c'est une mesure de déconcentration qu'il est utile de faire remarquer parce que somme toute, c'est une tendance vers la suppression de l'autorisation.

L'article 143 de la nouvelle loi nous dit alors qu'au-dessus de 30 ans, si l'emprunt dépasse un million ou bien encore si l'emprunt nouveau ajouté aux sommes déjà dues dépasse un million, c'est un décret en conseil d'Etat qui intervient et qui accorde ou refuse l'approbation. Pour nous résumer sur ce point et conclure, en montrant combien la loi de 1902 a apporté d'heureuses innovations dans le sens de la décentralisation municipale, nous voyons que, sous le régime de la loi de 1884 non modifié, la commune n'était libre de voter des centimes additionnels qu'à la condition de ne pas dépasser cinq centimes pendant cinq ans et que de plus ce fût dans la limite du Conseil général (art. 141 ancien) ; aujourd'hui (art. 141 nouveau) le principe de la liberté absolue est posée et la restriction de cinq centimes pendant cinq ans disparaît ; de plus le préfet n'intervient que si on dépasse ce maximum et le décret, si on dépasse 30 ans ; simplicité dans l'établissement de ces contributions, diminution sensible de la tutelle administrative, ce sont là des choses suffisantes, des avantages qui nous font applaudir à la réforme [1].

[1] Nous ne pouvons mieux faire que de mettre ces dernières explications sous la forme du tableau comparatif suivant :

§ 4. — *Loi du 8 janvier 1905*

Cette loi du 8 janvier 1905 vient donner raison aux critiques que nous avons formulées quand nous avons examiné les articles 121 et suivants de la loi de 1884 et faire passer dans la réalité des choses pratiques le simple projet de loi de M. Bienvenu Martin du 5 novembre 1903. Elle est faite pour les communes et pour les établissements publics ; nous ne nous occuperons que des dispositions qui concernent notre sujet. Le principe dominant de cette loi est la suppression complète de la nécessité de l'autorisation préalable et la liberté pour le conseil municipal de délibérer définitivement sur les « actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune ou d'une section de la commune (art. 1) ». Et comme ces délibérations ne sont pas comprises dans l'article 68 de la loi de 1884, il s'ensuit qu'elles sont exécutoires, sauf l'article 63 bien entendu. Le conseil de préfecture disparaît et le maire a seul qualité en vertu de

Loi du 5 avril 1884	Loi du 7 avril 1902
Art. 141 — Pas de liberté complète : ils ne peuvent voter que s'ils ne dépassent pas cinq centimes pendant 5 ans et le maximum fixé par le Conseil général.	§ 1. — Principe de la liberté.
Art. 142. — Approbation du préfet s'ils dépassent les 5 centimes sans dépasser le maximum du Conseil général.	§ 2. — Le maximum seul du Conseil général est imposé.
Art. 143. — Décret quand on dépasse ce dernier maximum ou 30 ans ou 1 million.	Approbation du préfet quand on dépasse le maximum du Conseil.
	Un décret seulement quand on dépasse 30 ans ou 1 million.

la délibération prise, pour représenter la commune devant la juridiction que de droit (art. 2). Les anciens articles 121 et 122 sont donc complètement modifiés et dans le sens d'une décentralisation complète.

Le changement radical du principe posé dans l'article 121 ancien devait amener nécessairement les modifications qui ont été apportées aux articles 123, 124, 125 suivants, et la suppression des articles 126 et 127. Et en effet, puisque la nouvelle loi admet que le conseil municipal réglemente définitivement son droit d'agir en justice, il est bien évident qu'elle devait modifier ainsi les articles de la loi de 1884 qui étaient en contradiction formelle avec la nouvelle disposition. Et la loi de 1905 a conservé malgré cela son caractère propre et a gardé la tutelle administrative au sens exact de ce mot. Car si elle a laissé les communes libres d'agir, elle leur a donné des garanties en exigeant une autorisation de la part du conseil de préfecture pour tout contribuable qui voudrait se substituer à la commune, dans une affaire où il croirait qu'elle a mal compris ses intérêts. Et là est la véritable décentralisation ; la commune est libre d'agir comme bon lui semble, mais pour la garantir contre des excès ou des abus, pour exercer efficacement vis-à-vis d'elle ses vèritables devoirs de protection et de tutelle, le législateur réclame une autorisation préalable de ceux qui veulent se substituer à elle ; c'est ce que dit l'art. 123 nouveau. Un contribuable, usant de la faculté que lui confère la loi,

a l'intention de poursuivre une affaire dont le conseil municipal a refusé de s'occuper; il va adresser au conseil de préfecture un mémoire contre récépissé; le préfet saisit immédiatement le conseil municipal qui, convoqué spécialement à cet effet, prend une délibération; ou bien il persiste dans sa première détermination ou bien il revient dessus. Dans un cas comme dans l'autre, si l'autorisation est accordée, la commune est partie au procès. Mais l'administration supérieure n'intervient ici que dans l'intérêt de la commune même; un délai de deux mois à partir du dépôt de la demande est imparti au Conseil de préfecture pour statuer et dans le cas où il refuse l'autorisation demandée, il doit motiver son refus. Quoiqu'il advienne, le contribuable peut toujours se pourvoir devant le Conseil d'Etat, auquel ici encore est fixé un délai de deux mois à dater de la réception du pourvoi au secrétariat général. Ces actions ne sont pas très fréquentes et la loi ne semble guère les favoriser; outre qu'on trouve rarement, et ceci est un fait, des gens assez généreux pour faire de pareilles demandes, le législateur a dit de plus « que le Conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat peuvent, s'ils accordent l'autorisation, en subordonner l'effet à la consignation préalable des frais d'instance et ils fixent dans ce cas la somme à consigner ». Cette disposition est de nature à arrêter bien des dévouements.

En ce qui concerne un demandeur quelconque, il n'a pas à solliciter d'autorisation et il serait en effet

bizarre que l'administration supérieure vint se faire juge d'un droit appartenant à un tiers ; mais le législateur a cru devoir néanmoins imposer à ce demandeur des règles de procédure de nature à garantir les droits des conseils municipaux. Ce tiers a un mémoire à déposer et ce n'est qu'un mois après ce dépôt qu'il peut porter sa demande devant les tribunaux compétents. Pendant ce délai, le préfet transmet le dit mémoire au Conseil municipal de la commune susvisée, qui en délibère aussitôt. Il faut noter ici le pouvoir complet du conseil qui prend telle détermination qu'il veut, tandis qu'auparavant, sous le régime de la loi de 1884, il était simplement convoqué pour donner son avis, après quoi le Conseil de préfecture statuait. Notons encore que le dépôt de ce mémoire, comme auparavant, interrompt toute prescription ou déchéance, à la condition toutefois qu'il soit suivi d'une demande en justice dans les trois mois, et que rien n'est changé dans les pouvoirs souverains du maire pour tout ce qui touche aux actions possessoires et aux actes conservatoires de droits.

L'alinéa final de l'article 124 nouveau, en disant : « qu'après tout changement intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation » outre qu'il multiplie les garanties vis à vis de la commune a eu pour objet de fixer la jurisprudence sur ce point. En effet, sous la loi de 1884, la commune avait besoin elle, d'une nouvelle autorisation pour interjeter appel.

La question se posait de savoir si le contribuable avait la même obligation. On l'avait pensé alors et il semblait en effet naturel d'appliquer à cet individu, qui avait voulu intervenir aux lieu et place de la commune, de lui appliquer les règles généralement admises en ce cas. Mais on a dit aussi que puisque la loi était silencieuse quant à lui, il avait le droit de se pourvoir ou de faire appel sans une nouvelle autorisation. (Cass. 27 mai 1846. Cour d'appel de Pau, 10 janvier 1872). Aujourd'hui, avec la loi de 1905, le doute n'est plus permis.

CHAPITRE III

Doctrine

Nous allons examiner sommairement ici où en est actuellement la question de la décentralisation en général. Nous avons dit au début de notre essai qu'au point de vue communal on pouvait examiner la question sous deux aspects qui étaient reliés par une connexité étroite, que cette étude a certainement fait ressortir. Tenant d'une part pour bonne l'organisation administrative de notre pays, c'est-à-dire en admettant la division de notre territoire en départements, arrondissements, cantons et communes, faut-il chercher simplement à donner à ces organes une part d'activité plus grande, des libertés locales plus étendues, une décentralisation mieux comprise ? C'est le problème que nous avons essayé de résoudre pour la commune. Mais d'autre part et c'est toujours le même principe, car les solutions que nous avons apportées pour la commune organe de 500 ou 1.000 habitants seraient exactes pour la commune telle qu'on pourrait la concevoir d'une autre manière, ne peut-on pas, étant donné les progrès de la science moderne, la rapidité de plus en plus considérable des voies de communication et leur multiplication, étant donné aussi les nécessités des besoins nouveaux créés par la transformation inces-

sante qui révolutionne de jour en jour l'industrie, ne peut-on pas considérer une autre forme administrative de notre pays, envisager, avec l'espoir d'y arriver sous peu, la suppression des petites communes, la suppression même de la commune comme base du corps administratif, qui passerait au canton, la création de régions nouvelles qui remplaceraient le département et enfin d'une façon générale la destruction complète ou à peu près des cadres de la loi de l'an VIII qui nous régit toujours ? Il nous a paru que même en nous restreignant à la loi municipale, nous ne devions pas ignorer ces deux aspects de la question et nous ajoutons immédiatement que si l'effort du législateur va plutôt du côté du premier c'est-à-dire s'applique à apporter des solutions pratiques dans des questions de détail, sans s'attaquer encore à l'ensemble de l'organisme, la doctrine au contraire, ceux qui s'occupent de la décentralisation en général, va du côté du second, c'est-à-dire cherche dans des discussions intéressantes et souvent démonstratives, à ébranler d'un coup l'édifice vieilli, construit sous le premier empire et qui résiste encore à cet assaut.

Tout dernièrement d'ailleurs la question a été de nouveau posée dans le domaine de la doctrine. Dans un livre qui a été publié en 1901 sous le titre du « Fédéralisme économique » M. J. P. Boncour avait essayé de démontrer comment les syndicats ouvriers tendent à « régler obligatoirement les conditions du travail pour le métier et la région qu'ils représen-

tent » et cette idée l'a amené à rechercher si une décentralisation administrative bien comprise ne devait pas nécessairement s'appuyer sur cette région économique dont il venait de tracer le tableau. Dans un article [1] paru dans la « Renaissance Latine » il a exprimé dans ses grandes lignes le mouvement qui se manifeste à l'heure actuelle, qu'il appelle le fédéralisme intégral et qui est à la fois « syndical, coopératif et administratif ». Cette étude a soulevé de vives polémiques auxquelles tous les publicistes ont pris part soit pour réfuter l'argumentation solide de M. Boncour, soit au contraire [2] pour apporter encore quelques pierres à l'édifice qu'il construit. Ces polémiques ne tendent d'ailleurs nullement, en général tout au moins, à nier le principe qui dirige tout, l'établissement du régionalisme, mais elles se sont produites plus tôt sur les moyens à employer pour y arriver et sur les régimes politiques qu'il serait préférable de posséder, pour y adapter le mieux possible l'idéal administratif que l'on poursuit.

M. Boncour a l'avantage de nous expliquer ce qu'il entend par « régionalisme » et surtout de nous donner la justification du mot qu'il crée, en restant un peu plus obscur sur la chose qu'il signifie. « Ce mot aurait, dit-il, des avantages que n'avaient pas les autres ; décentralisation sentait trop le droit

[1] Renaissance latine, du 15 juillet 1903.

[2] Toutes ces critiques et articles ont été réunis sous le titre « Un débat nouveau sur la République et la décentralisation » et publiés à Toulouse par la Société provinciale d'édition, 1905.

administratif et fédéralisme, le constitutionnel ; l'un est trop négatif, l'autre trop abstrait ; tous les deux, imprécis, indiquaient seulement l'idée du mouvement par lequel on voulait relâcher les contraintes de l'Etat et créer des autonomies, tandis que « régionalisme » lui substitue l'idée plus précise des réalités concrètes sur lesquelles on s'appuie pour relâcher ces contraintes, l'indication très nette des groupements pour lesquels on revendique l'autonomie. » Donc il est entendu que M. Boncour est régionaliste, au sens du mot tel qu'il vient de le définir. Mais que comprend-il par là ? C'est ici que la définition est imprécise et assez vague et il est certain que s'il fallait construire un système administratif sur ce qu'il appelle « une des collectivités dont se compose la société » peut-être serions-nous obligés de constater que la base est peu fuyante et dés lors pas très solide. Il distingue les groupements sociaux dont se compose la société et il n'en connait que trois : les coopératives, les syndicats ouvriers et la région. « Les coopératives, dit-il, ont la pleine liberté ; il faut donc développer cette liberté ». Les syndicats professionnels n'ont pas la liberté et dit-il « j'entends la liberté positive, celle d'accomplir les fonctions sociales qui leur incombent ». Quant à la région « elle est depuis des siècles courbée sous le joug de l'Etat ; il faut l'y arracher et voilà pourquoi nous sommes régionalistes au même titre et pour les mêmes raisons que nous sommes syndicalistes, coopératistes et partisans des lois d'intervention so-

ciale ». Et là-dessus il se demande si le régime actuel n'est pas le seul qui puisse décentraliser efficacement ; il conclut par l'affirmative ; nous ne le suivrons pas sur ce terrain, nous nous écarterions de notre sujet et nous sommes trop convaincus d'autre part que seul, le régime républicain peut faire une bonne décentralisation.

Mais enfin on a agité le spectre de l'autonomie régionale ; on a voulu expliquer que le retour aux anciennes divisions de la France, aux anciennes provinces, n'avait rien qui dût nous effrayer et surtout pouvait être considéré comme probable ; on a voulu créer un mouvement régionaliste qui, en l'état de nos mœurs politiques et administratives, nous paraît au moins prématuré. Et la façon même dont il est compris par ceux qui le discutent nous prouve combien il serait difficile et gros de conséquences pour l'unité nationale de pousser à la réalisation d'un pareil programme, au moins à notre époque encore. C'est d'abord M. Charles Maurras qui, dans une argumentation serrée, vient, sous prétexte de décentralisation, nous faire l'apologie du régime théocratique et monarchique, dont il est un des plus fidèles et des plus remarquables partisans. Et il admire aussi sans réserve les poètes du Midi et plus particulièrement ceux du Languedoc qui veulent retourner, quant à leur langage, quant à leur coutume, quant à leurs habitudes, à cinquante ou cent ans en arrière. Nous ne pouvons jamais croire que le mouvement régionaliste qui apparaît comme devant être

la réalité de demain, soit obligé de remonter le cours de l'histoire pour trouver un terrain propre à son application. Nous ne nous arrêterons pas davantage au régionalisme tel que l'entend M. Barrès qui, à la manière de nos félibres du Midi, veut essayer de faire revivre « l'âme lorraine », alors que les nôtres s'évertuent à réveiller « l'âme provençale ». Ces tendances particularistes et égoïstes en soi nous effraieraient, si nous ne savions déjà que ces théories générales ne peuvent guère avoir de solutions pratiques. L'âme lorraine, l'âme provençale, l'âme bretonne ? Mais précisément, s'il y a quelque chose de plus noble et de plus beau dans les progrès de la civilisation actuelle, c'est encore la fusion de tous ces divers groupements, sous la grande loi de la solidarité sociale, dans l'âme française, en attendant que cette dernière disparaisse aussi dans l'âme humaine, travaillant pour le profit et pour le bien-être de l'humanité tout entière. A notre humble avis, et c'est par là que nous terminons, voici comment nous comprenons la tendance générale actuelle du mouvement décentralisateur. D'abord, dans une matière aussi ardue que la matière administrative, il importe de procéder lentement et de ne pas changer trop brusquement ni trop radicalement les mœurs de nos concitoyens. Nous serions ensuite dès maintenant partisan d'un système qui, en étendant l'application de la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de commune, organiserait sur une base plus grande cette portion du territoire qui doit rester intangible ;

l'arrondissement sombrerait dans une pareille éventualité et le département pourrait avoir lui aussi (et ici nous sommes régionalistes) une étendue plus grande avec une application plus raisonnée de la loi du 10 août 1871. Voilà pour le moment. Si les citoyens, et nous en sommes persuadés, prennent goût à la liberté, à l'administration de leurs affaires, dont on leur fera la part de plus en plus grande, les réformes se présenteront d'elles-mêmes au fur et à mesure que les besoins nouveaux naîtront et on comprend aisément qu'il soit malaisé de les prophétiser. Ce qu'il y a de certain, c'est qu'à notre époque on souffre de cet excès de centralisation que rien ne justifie ; tout le monde se plaint de cette administration routinière, confuse, quasi irresponsable, et qui étend, comme une pieuvre ses tentacules, ses ramifications sur tout le pays qu'elle étreint. Au congrès radical de Lyon, un adversaire de cet état de choses, M. Charles Beauquier, faisait voter un vœu qui résume toutes ces critiques et tous ces desiderata ; il fut adopté à l'unanimité et il se terminait par ces mots : « ... Le congrès demande l'application de cette formule : A l'Etat les intérêts nationaux, aux départements les intérêts régionaux et aux communes les intérêts communaux. » C'est cette pensée qui a dirigé notre essai.

CONCLUSION

Nous avons fini la tâche que nous nous étions fixée. Et nous espérons que, sous peu encore, des réformes plus sérieuses apparaîtront nécessairement. Il n'est jamais inutile de revenir quelquefois sur un chemin déjà tant parcouru, parce qu'on trouve toujours sur cette route quelque nouvel obstacle dont il faut la débarrasser, ou quelque modification qu'on n'avait pas prévue. Fortement convaincu que la liberté est le plus précieux moyen de gouvernement, nous n'avons songé qu'à la développer dans les limites où l'association commune ne s'en trouvera pas amoindrie ; nous sommes aussi partisan de cette loi inéluctable que nous impose la nature, parce qu'en définitive il faut bien la supporter : il en est des peuples comme des individus et du sort des peuples comme de celui des individus ; ils naissent, se développent, se transforment. « De même, dit M. Jules Simon, que le père de famille conduit d'abord son enfant impuissant par la lisière pour le laisser ensuite courir en liberté et de même qu'il lui prescrit dans les premiers temps son travail et ses méthodes, et l'habitue peu après à lutter tout seul contre les

difficultés et à chercher une solution sans secours et sans guide, jusqu'au moment où, reconnaissant dans son fils un égal, il renonce au pouvoir et ne garde plus que le droit de se dévouer et de se sacrifier, de même le pouvoir social cherche plutôt à créer des citoyens que des sujets ; il n'exerce la tutelle préventive que dans l'enfance des sociétés ; il se préoccupe moins de régler les effets que de féconder et de fortifier les causes ; il sait que le développement de l'activité libre et spontanée est le vrai fondement de la puissance des Etats et il travaille de toute sa force à se rendre inutile. La même règle gouverne souverainement les individus et les empires et cette règle tient en deux mots : Conserve intacte ta liberté, obéis uniquement à la loi naturelle. »

Aix, le 19 Juin 1905.
Vu : *Le Professeur Président de la Thèse,*
FÉLIX MOREAU.

Vu :
Le Doyen,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Notion de la décentralisation en général et notions connexes

CHAPITRE Ier. — La décentralisation 13
Section I — Définition 13
Section II. — Conséquences 21

CHAPITRE II. — Notions connexes 31
Section I. — La centralisation 31
Section II. — L'individualisme et la décentralisation. 36
Section III. — Le fédéralisme 39
Section IV. — La concentration 41

DEUXIÈME PARTIE

Historique du sujet

CHAPITRE I. — L'ancien régime 43
Section I. — La féodalité 44
Section II. — La royauté 46

CHAPITRE II. — De la Révolution à 1830 54
Section I. — De 1789 à 1792 54
Section II. — De 1792 à l'an III 58
Section III. — De l'an III à l'an VIII 61

CHAPITRE III. — Du gouvernement de juillet à 1870 66
Section I. — De 1830 à 1837 66
Section II. — 1848 82
Section III. — De 1848 à 1870 84

CHAPITRE IV. — Législation comparée 91
Section I. — Allemagne-Prusse 93
Section II. — Angleterre 99

Pages

Section III. Autriche-Hongrie 102
Section IV. — Suisse 106
Section V. — Belgique 111
Section VI. — Italie 114
Section VII. — Russie 117
Section VIII. — Espagne 122

TROISIÈME PARTIE

De la décentralisation dans la loi du 5 avril 1884

Chapitre Ier. — Préliminaires de la loi. De 1870 à 1884... 127
Chapitre II. — La commune dans la loi de 1884 142
Chapitre III. — Le Conseil municipal 153
Section I. — Nomination, composition, durée 163
Section II. — Attributions 171
Chapitre IV. — Des maires et adjoints 207
Section I. — Nomination, etc 207
Section II. — Attributions 215

QUATRIÈME PARTIE

De la décentralisation après la loi de 1884

Chapitre Ier. — Des projets de lois 231
Section I. — Des projets de lois en général 234
Section II. — Projet de Marcère 237
Section III. — Projet Barthou 242
Chapitre II. — Lois votées 247
Section I. — Loi du 22 mars 1890 248
Section II. — Loi du 4 juin 1901 252
Section III. — Loi du 7 avril 1902 254
Section IV. — Loi du 8 janvier 1905 258
Chapitre III. — Doctrine et tendances actuelles 263
Conclusion 271